

القانون الدستوري

تأليف

دكتور وحيد رأفت | و | دكتور وايت ابراهيم
استاذ بكلية الحقوق | | وكيل كلية الحقوق

نوفمبر سنة ١٩٣٧

المطبعة العصرية

بشارع الخليج الناصرى بالفجالة رقم ٦ بمصر

بيـــان

جرت العادة أن تقسم دراسـة القانون الدستورى الى قسمين كبيرين ، القسم الأول : المبادىء والنظم الأساسية ، القسم الثانى : دستور الدولة . وهذه هى الطريقة التى سنتبعها مبدئياً فى مؤلفنا فسنبحث أولاً فى « الكتاب الأول » الأنظمـة الدستورية بوجه عام وهذا لا يمنعنا مع ذلك - كما اقتضى الحال - من أن نعرج على الدستور المصرى لنعرف مقدار أخذه بهـذه الأنظمة وما هى الحلول التى قررها لأن الفصل التام بين أقسام المؤلف الواحد - خصوصاً فى مادة متصـلة متداخلة الاجزاء كمادة القانون الدستورى - مستحيل عملياً . وسنحصر الأبحاث التى يتناولهـا « الكتاب الأول » تحت عنوانين أساسيين : الدولة ، والحكومة (بمعنى نظام الحكم) بعد أن نمهد لهما بكلمة عن الدساتير وأنواعها وحق المحاكم فى فحص دستورية القوانين . سنتكلم أولاً فى « باب أول » عن أنواع الدول من الوجهـة الدستورية وخصوصاً عن الدولة الاتحادية l'Etat fédéral (هذا النوع الكثير الانتشـار الآن والذى كثيراً ما يهمل فى دراسة الدستور) . وندرس ثانياً فى « باب ثانى » أشكال الحكومات المختلفـة لافتين النظر بوجه خاص الى الشكل الجمهورى والملكى ونظام الحكم المباشر وشبه المباشر والنيابى والنظام الرئيسى والبرلمانى الخ . وسيسمح لنا الكلام عن الحكم النيابى بالإحاطة بكيفية تشكيل المجالس النيابية أى نظام المجلسين أو المجلس الفردى وقواعد الانتخاب . وسننتهز فرصة الكلام عن النظام البرلمانى بصفة عامة للاشارة الى دستورنا المصرى تمهيداً لشرحه شرحاً أوفى فى « الكتاب الثانى » .

أما هذا « الكتاب الثانى » فسيخصص لدراسة وتحليل مواد دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ وهو دستور الدولة المصرية الحالى .

ورأينا أن نعود فى « كتاب ثالث » الى قانون الانتخاب لدراسته من الوجهـة المصرية خاصـة مع توخى الأيجاز بعد أن تكلمنا عن الحقوق الانتخابية وطريقة الانتخاب والشروط الواجب توفرها فى المرشح بصفـة عامة فى « الكتاب الاول ».

و يشتمل الكتاب الثالث أيضاً على بعض قرارات لجان الانتخاب فى مصر نلفت اليها النظر لأنها شرح عملى حى لقانون الانتخاب عندنا .

و يحتوى المؤلف على « كتاب رابع » فى الدساتير الأجنبية وليس المقصود هو دراسة الدساتير الأجنبية بتوسع فهذا يستدعى مجلدات ضخمة وانما الغرض من هذا *« الكتاب الرابع » هو اعطاء فكرة موجزة سريعة عن أهم الدساتير الاجنبية (بلجيكا* فرنسا . انجلترا . الولايات المتحدة) .

واتماماً للفائدة أوردنا فى « الملحق » أهم النصوص التى يهم القارىء معرفتها كنص دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ وقانون الانتخاب واللائحة الداخلية لكل من المجلسين (الشيوخ والنواب) . ومن المهم جداً الالمام بهذه النصوص لأنها الأساس الذى يقوم عليه الشرح .

هذا وقد اضطرتنا الطريقة التى اتبعناها الى التكرار فى بعض الأحيان . والتكرار وان كان غالباً ممل إلا أنه فى كتاب دراسى،وضع للطلبة قبل غيرهم، قد يفيد و يساعد على تثبيت الفكرة أو النظرية أو النص فى ذهن القارىء ؟

الكتاب الأول

المبادىء والنظم الدستورية الأساسية

تمهيد

الدستور

تعريف القانون الدستوري وموضوعه : الدستور هو مجموعة القواعد الأساسية التي تبين شكل الدولة ونظام الحكم فيها ومدى سلطتها ازاء الأفراد وبعبارة أوضح القانون الدستوري هو ذلك الفرع من فروع القانون العام الداخلي الذي يبحث في كيفية تنظيم السلطات العامة في الدولة من حيث التكوين والاختصاص وعلاقة هذه السلطات ببعضها ويضع الحدود التي يجب على الدولة أن لا تتعداها في علاقاتها مع الجماعات والأفراد حفظاً لحقوق هؤلاء وحرياتهم . ولكل دولة دستور لأنه لا توجد جماعة بشرية على شيء من النظام بدون قواعد مكتوبة أو غير مكتوبة تكون في مجموعها الأسس التي تسير الجماعة على مقتضاها . والى عهد قريب كان يطلق في مصر على ما نسميه الآن بالقانون الدستوري عبارة « القانون الأساسي أو النظامي » وربما كانت هذه الألفاظ أكثر دلالة على المعنى المقصود ، فعبارة القانون الأساسي تشعر بما للدستور من المكانة الممتازة بالنسبة للقوانين الأخرى لأنه ينظم « أساس » الدولة ، ولكن منذ صدور دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ شاع استعمال عبارة « القانون الدستوري » ولفظة « دستور » عندنا وامتزجتا بحياتنا العامة ، بينما فضلت دول شرقية أخرى كالعراق التمسك بعبارة « القانون الأساسي » لأن العبارة المذكورة أكثر عربية من كلمة « دستور » .

الدساتير المكتوبة والدساتير العرفية : والدستور أما أن يكون مسطوراً (مكتوباً) أو عرفيا . فالدستور المسطور Constitution écrite هو مادونت نصوصه وقواعده وأخذ شكلا كتابياً فى قانون واحد صادر فى تاريخ معين أو فى بضعة قوانين معلومة . أما الدساتير العرفية Constitutions Coutumières فمتروكة للعرف والعادة بدون كتابة ولا حصر . وإلى أواخر القرن الثامن عشر كانت جميع الدساتير تقريباً عرفية ولا زال الدستور الانكليزى فى معظم نصوصه غير مدون بل منشأه العادات والسوابق المتراكمة المتكررة(١) . ولكن منذ أواخر القرن الثامن عشر بدأت الدساتير المكتوبة فى الظهور وعددها فى الازدياد وكان أولها وأهمها دستور الولايات المتحدة الصادر فى سنة ١٧٨٧ والمعروف بدستور فيلادلفيا ،(٢) والدستور الملكى الفرنسى الصادر فى ٣ سبتبر سنة ١٧٩١ وهو أول دستور فرنسى مكتوب وأول الدساتير التى تمخضت عنها الثورة الفرنسية . وجميع الدساتير الآن — إذا استثنينا الدستور الانكليزى — دساتير مسطورة وأغلبها صادر فى مستند واحد وفى تاريخ واحد كدستور بلجيكا الصادر فى ٧ فبراير سنة ١٨٣١ ، ودستور ايطاليا الصادر فى ٤ مارس سنة ١٨٤٨ ، ودستور الجمهورية الالمانية الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ، ودستور تشيكوسلوفاكيا الصادر فى ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ ، وتركيا ، ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٤ والدستور المصرى ، ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ الخ أما دستور الجمهورية الفرنسية الحالى فيتكون من ثلاثة قوانين دستورية صدرت فى ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ .

وتبدأ الدساتير المكتوبة عادة ببيان شكل الدولة (موحدة أو متحدة) وشكل حكومتها (ملكية جمهورية ، نيابية ، برلمانية الخ) وتتكلم عن حقوق الأفراد السياسية والعامة والدينية وعن السلطات العامة (التنفيذية والتشريعية والقضائية) وعن مسائل

---

(١) ولذا قال الكاتب الفرنسى de Tocqueville « أن انجلترا لا دستور لها » يقصد بذلك أن ليس لها دستور مكتوب صادر فى مستند واحد معروف يجمع شتات النصوص الدستورية كدستور الولايات المتحدة أو بلجيكا مثلا .

(٢) احتفلت الولايات المتحدة فى صيف سنة ١٩٣٧ بمرور ١٥٠ عاماً على هذا الدستور .

أخرى كالمالية والجيش وكيفية تعديل الدستور وتنقيحه وتشتمل عادة على أحكام مؤقتة أو ختامية خاصة بفترة الانتقال بين العهدين السابق على اعلان الدستور واللاحق له (أنظر الدستور المصرى مثلا) [1] وتمتاز الدساتير الاوروبية الحديثة التى صدرت عقب الحرب العظمى بأهتمامها بالمسائل الاقتصادية والاجتماعية وهذا ظاهر بنوع خاص فى دستور الجمهورية الالمانية (١٩١٩) ودستور مملكة يوجو سلافيا الصادر فى ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١ . [2]

وللدساتير المكتوبه ميزة كبرى : الوضوح والثبات . فى استطاعة كل انسان أن يرجع إلى نصوصها فيسهل على المحكومين التمسك بها قبل الحكام ، وعلى كل سلطة أن تعرف مدى حقوقها واختصاصاتها أزاء السلطات الاخرى . فتدوين الدستور يساعد على احترام قواعده وتوطيد أركانهِ . ومع ذلك فقد ظهر للدساتير المكتوبة خصوم في اوائل القرن الماضى نذكر منهم على الخصوص الفيلسوف الفرنسى De Bonald. تهكم الفيلسوف المذكور على معاصريه الذين يكدون فى تشييد نظام الحكم فى الدولة على أساس بضعة نصوص مدونة لا صلة لها بالماضى فخير الدساتير فى نظره هو ما كان وليد الزمن والأجيال . وفى الواقع الفارق بين الدول ذات الدساتير العرفية (غير المسطورة) والدول ذات الدساتير المسطورة أقل مما قد يتصور لأول وهلة فانجلترا دستورها في مجموعة غير مسطور ومع ذلك بعض القواعد الاساسية الانكليزية مدون « كالماجنا كارتا » Magna Carta (١٢١٥) وقانون الحقوق The Bill of Rights (١٦٨٨) وقانون تورات العرش Act of Settlement (١٧٠١) وقانون ١٨ أغسطس

---

(١) يجب مع ذلك أن لا يستفاد مما تقدم أن هناك شكلا أو « قالباً » خاصاً تتخذه حتماً جميع الدساتير المكتوبة اذ الواقع انها تختلف عن بعضها من حيث عدد المواد والفصول والتبويب والمسائل التى تتعرض لها ولو أن الموضوعات التى ذكرناها هى التى ترد عادة فى هذه الدساتير .

(٢) أنظر دستور سنة ١٩١٩ الألمانى مواد ١١٩ وما بعدها و ١٥١ الى ١٦٥ ودستور يوجوسلافيا مواد ٢٣ الى ٤٤ ونلاحظ ان هذا الدستور الأخير الغى سنة ١٩٢٩ وحل محله دستور جديد فى سنة ١٩٣١ وأن الدستور الألمانى معطل الآن .

سنة ١٩١١ الذى ينظم علاقة مجلسى البرلمان (العموم واللوردات) ببعضهما ويحد من سلطة واختصاصات مجلس اللوردات ... الخ . وعلى العكس قلما يحتوى الدستور فى الدول ذات الدساتير المسطورة على جميع القواعد الدستورية بل كثير منها تقرره العادات والعرف وأحكام المحاكم والسوابق .

الدساتير المرنة والدساتير الجامدة . تنقسم الدساتير من جهة أخرى الى مرنة وجامدة فالدستور المرن Const. Souple هو الذى يمكن تعديله وتنقيحه بدون اجراءات خاصة وبقانون عادى صادر من الهيئة التشريعية العادية . فالبرلمان الذى يملك سن القوانين العادية وتعديلها يملك أيضاً وبنفس الطريقة تعديل الدستور ، وفى هذه الحالة لا يختلف الدستور عن القوانين العادية إلا من جهة الموضوع فقط لا من حيث الشكل والقوة وجميع الدساتير غير المكتوبة دساتير مرنة كالدستور الانكليزى (١) ويشترك معها فى المرونة بعض الدساتير المكتوبة كالدستور الايطالى الصادر فى سنة ١٨٤٨ فانه لم ينص على طريقة خاصة لتعديل نصوصه ولذا يجوز للبرلمان الايطالى أن يعدل الدستور كله أو بعضه كما يعدل أى قانون آخر .(٢) أما الدستور الجامد Rigide فهو الذى لا يمكن تعديله بنفس السهولة التى تعدل بها القوانين العادية بل لا بد من أتباع أجراءات خاصة تختلف باختلاف البلاد : —

١) فأحياناً يشترط لتعديل الدستور دعوة جمعية وطنية تأسيسية Assemblée Constituante أو Convention كما يسميها الأمريكان وهذه الطريقة هى أقصى درجات « الجمود » ويترتب على ذلك وجود هيئتين تشريعيتين فى الدولة : البرلمان للقوانين العادية

---

(١) البرلمان فى انكلترا يستطيع أن يغير ويلغى ويعدل أى قانون من قوانين الدولة بما فى ذلك القوانين المنظمة للسلطات العامة ولحريات الأفراد . ومن الأمثلة السائرة فى انجلترا أن « البرلمان يستطيع كل شىء الا تحويل الرجل لامرأة والعكس »

" Parliament can do every thing except make a man a woman or a woman a man."

(٢) ولذلك نجد أن مجال الدفع بعدم دستورية القوانين فى انجلترا وايطاليا وغيرها من الدول ذات الدساتير المرنة ضيق جداً . إذ طالما أن القانون صدر صحيحاً من الوجهة الشكلية لا يمكن القول بأنه مخالف للدستور .

والجمعية التأسيسية للتشريع الدستورى . ولا يمكن للبرلمان فى هـذه الحالة أن يمس قانوناً دستورياً .

٢) وفى بعض الدول كسويسرا لا ينفذ تعديل الدستور إلا إذا وافق عليه الشعب إذ استفتاء الشعب هناك ضرورى فى جميع القوانين الدستورية سواء فى ذلك دستور الاتحاد نفسه ودساتير المقاطعات . (١)

٣) وفى دول أخرى يكفى لتعديل الدستور اجتماع مجلسى البرلمان نفسه بشكل مؤتمر أو جمعية وطنية مع اشتراط أغلبية خاصة لاقرار هذا التعديل، وهذه هى الطريقة الفرنسية فينص قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستورى الفرنسى (مادة ٨) على أنه أذا قرر كل من المجلسين على حدة و بالأغلبية المطلقه للأصوات (وهى الأغلبية العادية) ضرورة تعديل الدستور يجتمعان فى هيئة جمعية وطنية أو مؤتمر لمباشرة هذا التعديل . ولا تلتئم الجمعية المذكورة فى باريز (مقر البرلمان) بل بالقرب منها بضاحية و بقصر فرساى ، ولا يعتبر التعديل نافذاً إلا إذا وافقت عليه الجمعية الوطنية بأغلبية ممتازة هى الأغلبية المطلقة لعدد أعضاء المجلسين جميعهم لا أغلبية المصوتين Votants فقط . من ذلك نري إنه لتعديل الدستور فى فرنسا تكفى الأغلبية العادية لاقتراح التعديل بينما تشترط أغلبية خاصة لاقراره ؛ ولمباشرة هذا التعديل فى مرحلته الأخيرة يجتمع المجلسان معاً وحتما فى هيئة جمعية وطنية (بفرساى)، بينما يؤدى كل منهما وظيفته على انفراد فى الظروف العادية فيوافق كل مجلس على حدة على القوانين العادية والميزانية والضرائب الخ . هذه الفروق تكفى لتمييز « الجمعية الوطنية » عن البرلمان العادى ولو أنها مكونة من نفس أعضاء هذا الأخير . (٢)

٤) وفى بلجيكا اذا اقترح مجلسا البرلمان تنقيح الدستور وحددا النصوص المراد تنقيحها ووافق الملك على ذلك يحل المجلسان بقوة القانون لاجراء انتخابات

---

(١) نلاحظ ان الاستفتاء الشعبي موجود أيضاً فى بعض المقاطعات السوسرية حتى فيما يتعلق بالقوانين العادية (أنظر فيما بعد الحكومة نصف المباشرة)

(٢) نلاحظ أنه فى حالة اجتماع المجلسين فى فرنسا بهيئة مؤتمر لتعديل الدستور (أو لانتخاب رئيس الجمهورية) تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ ولائحة هذا المجلس هى التى تطبق .

جديدة ثم يقرر المجلسان الجديدان بالاتفاق مع الملك موضوع التعديل ولا يكون هذا القرار نافذاً إلا بحضور ثلثى الأعضاء فى كل من المجلسين وبأغلبية ثلثى الأصوات على الأقل (مادة ١٣١ دستور). والغرض من حل البرلمان واجراء انتخابات جديدة قبل مناقشة التعديل هو معرفة رأى الشعب أى الناخبين . إذ تعديل الدستور سيكون بطبيعة الحال أهم المسائل التى ستتناولها المناقشة اثناء الحملة الانتخابية . فالشعب بانتخابه أغلبية موافقة على التعديل أو معارضة له يبدى رأيه فى الموضوع بطريقة غير مباشرة .

٥) أما فى مصر فلا يحل البرلمان حتما قبل مباشرة التعديل كما هو الحال فى بلجيكا ولا ينعقد بهيئة مؤتمر كما هو متبع فى فرنسا لكن يشترط مع ذلك لتعديل الدستور أولا — أغلبية خاصة فى كل من المجلسين على حدة لاقتراح التعديل ثم لاجرائه . ثانياً — موافقة الملك على هذا التعديل فى مرحلتيه . إذ نصت المادة ١٥٧ دستور « لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً (لا بأغلبية الأصوات فقط) قراراً بضرورته وبتحديد موضوعه واذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان (كل على انفراد) بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين (فى هذه المرحلة الأخيرة) إلا إذا حضر ثلثا أعضائه ويشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الأعضاء » .

ويطلق على السلطة أو الهيئة التى تملك تعديل الدستور وتنقيحه عبارة : السلطة المؤسسة (Le pouvoir Constituant) وهى تختلف باختلاف البلاد كما رأينا فقد تكون جمعية تأسيسية مستقلة أصلا عن البرلمان ، أو البرلمان نفسه منعقداً بهيئة جمعية وطنية ومع اتباع اجراءات خاصة ، أو البرلمان والملك الخ .

وبالرغم من اختلاف طريقة التعديل كما نرى فالفكرة واحدة فى جميع الدساتير الجامدة : وضع بعض الصعوبات فى سبيل تنقيح الدستور حتى لا تصبح نصوصه عرضة التغيير والتبديل والعبث حسب أهواء البرلمان ، واحاطة القانون الأساسى للدولة بشىء من الثبات والاستقرار . ولنفس الغرض تنص دساتير عديدة على عدم

امكان المساس ببعض نصوصها . فينص الدستور الفرنسي مثلا ان « شكل الحكومة الجمهورى لا يمكن اقتراح تعديله » . وذكرت المادة ١٥٦ دستور سنة ١٩٢٣ (المصرى) أن « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى وبنظام وراثة العرش وبمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها » والمادة ١٥٨ على أنه « لا يجوز إحداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش » . كما قررت دساتير أخرى عدم جواز تعديلها قبل انتهاء مدة معينة : مادة ١٥٦ دستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ (المصرى) « لا يجوز اقتراح تنقيح هذا الدستور فى العشر السنوات التى تلى العمل به » ومع كل لم يعمر الدستور المذكور طويلا إذ الغى فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ أى بعد أربعة أعوام فقط من صدوره . وفى الواقع هذا النص وأمثاله ليس إلا حائلا من ورق لا يمكن أن يصمد أمام تيارات الحوادث .

وكثيراً ما تشتمل الدساتير المكتوبة الجامدة على مسائل لا علاقة لها أصلاً بنظام الحكم والقانون الدستورى وانما أدخلت فى صلب الدستور لكى يصبح لها ما لنصوصه من الحصانة وعدم القابلية للتعديل إلا باتباع اجراءات خاصة[1] . وحشو الدساتير على هذا الوجه شائع على الخصوص فى دساتير الولايات المتحدة الامريكية . وقد لاحظ بعضهم مثلاً أن دستور مقاطعة فرجنيا (إحدى دويلات الولايات المتحدة) كان يملأ حين صدر سنة ١٧٧٦ أربعة صفحات فقط فأصبح يشغل فى سنة ١٨٢٠ سبعة صفحات وفى الطبعة الثالثة ١٨ صفحة وفى سنة ١٨٧٠ (الطبعة الرابعة) ٣٢ صفحة . ففى مدة قرن تقريباً تضخمت مواد الدستور إلى أكثر من خمسة أمثالها !

---

(١) مثال ذلك النص فى الدستور الفرنسى فى ١٠ أغسطس سنة ١٩٢٦ على انشاء صندوق لادارة السندات العامة واستهلاك الدين (Caisse d'Amortissement) فقد رأت وزارة المسيو بوانكاريه فى ذلك الوقت أن النص على ذلك فى صلب الدستور يؤكد أولا عزم فرنسا على النهوض بماليتها (بعد أن اضطربت هذه المالية اضطراباً شديداً وتدهور سعر الفرنك) ويحول ثانياً دون امكان التعديل والتبديل فى نظام صندوق الاستهلاك المذكور بقوانين عادية بعد أن أصبح جزءاً من الدستور .

سلطة المحاكم فى فحص دستورية القوانين : يترتب على كون الدستور جامداً كما رأينا إحاطة النصوص الدستورية بشىء من المنـاعة إذ طالما أنه لا يمكن تعديل الدستور أو تنقيحه إلا باتباع اجراءات خاصة يصبح الدستور أعلى مرتبة من القوانين العادية لا تجوز مخالفته بقانون عادى . ولكن إذا أصدر البرلمان قانوناً خالف فيه بعض نصوص الدستور فهل تملك المحاكم ابطال القـانون المذكور أو على الأقل عدم الأخذ به فى القضية المطروحة أمامها لعدم دستوريته ؟ إذا حكمنا المنطق وحده وجب أن نعترف للمحاكم بدون تردد بحق استبعـاد كل قانون يخالف الدستور إذ من القواعد المسلم بها أنه فى حالة تعارض قاعدتين إحداهما أعلى مرتبـة من الأخرى القاعدة العليا هى التى يجب أن تسود . وبما أن الدستور هو القانون الأساسى والأعلى للدولة ويزيد فى مناعته وتفوقه كونه جامداً (Rigide) فطبيعى أن تتمسك به المحـاكم دون غيره فى حالة تعارضه مع قانون أدنى منه مرتبة كالقوانين العادية . ولكن الحل فى الواقع يختلف باختلاف البلاد والدساتير ومكانة السلطة القضائية فى كل دولة .

١) الطعن فى دستورية القوانين بطريق الدعوى الأصلية أمام محكمة خاصة : فبعض الدساتير الحديثة كدستور تشيكوسلوفاكيا الصـادر فى ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ ودستور النمسا الصـادر فى أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (مادة ١٤٠) سمحت بالطعن فى دستورية القوانين برفع دعوى أصليـة Par voie d'action أمام محكمة خاصة يطلب فيها ابطال القـانون المخالف للدستور[1] (المحكمة الدستورية فى تشيكوسلوفاكيا المحكمة العليا الدستورية فى النمسـا) فاذا نجحت هذه الدعوى وقبل

---

(١) ولكن لا يملك الأفراد رفع هذه الدعوى إذ الطعن فى دستورية القوانين بطريق الدعوى الأصلية أمام المحكمة الخاصة فى النمسا وتشيكوسلوفاكيا لم يعط إلا لبعض الهيئات العامة وحدها . فبحسب دستور النمسا الصادر فى أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ مثلا لحكومة الاتحاد وحدها الطعن فى دستورية القوانين الصادرة من المقاطعات كما أن لحكومات المقاطعات وحدها الطعن فى دستورية القوانين الصادرة من البرلمان الاتحادى . وحرمان الأفراد من استعمال هذا الحق يقلل كثيراً من أهميته كسلاح للمحافظة على الدستور .

الطعن ترتب على ذلك بطلان القانون وسقوطه بالنسبة للجميع ولا يمكن الالتجاء إلى هذه الطريقة إلا بناء على نص صريح فى الدستور بعكس طريقة الدفع الفرعى الذى سنتكلم عنه فهو لا يحتاج الى نص خاص .

٢) **الطعن فى دستورية القوانين بطريق الدفع الفرعى أمام المحاكم العادية** : هذا النوع أكثر انتشاراً من السابق وأحسن مثل له الولايات المتحدة . ففى الولايات المتحدة الامريكية (وهذا هو الحال أيضاً فى رومانيا وبعض الدول الأوربيــة مع اختلاف فى التفاصيل) لا يطعن فى دستورية القوانين بصفة أصلية بل بطريق الدفع الفرعى فقط Par voie d'exception أمام المحاكم العادية وأثناء النظر فى دعوى من الدعاوى . فاذا حوكم الشخص مثلا لمخالفته لقانون من القوانين ودفع هذا الشخص أثناء محاكمته بعدم دستورية القانون الذى يحاكم من أجله فالمحكمة التى تنظر الدعوى تفحص هذا الدفع الفرعى وبالتالى تفحص دستورية القــانون محل النزاع فاذا ثبت لديها أنه مخالف للدستور حقيقة امتنعت عن تطبيقه وبرأت الشخص المحاكم. فالحكم بعدم دستورية قانون من القوانين فى الولايات المتحدة لا يترتب عليه سقوط القانون بالنسبة للكافة بل فقط استبعاده وعدم ترتيب أى أثر عليه فى الدعوى المعينة المنظورة بالذات أما القانون نفســه فيظل باقياً حتى تلغيه أو تعدله السلطة التشريعية . ولكن القضاء بعدم دستوريته خصوصاً إذا كان الحــكم صادراً من محكمة عليا يشل فى الواقع من تطبيقه . ويحصــل أحياناً أن تختلف أحكام المحاكم فى الدولة بخصوص دستورية قانون من القوانين فيرى بعضها أنه غير دستورى ويرفض تطبيقه بينما يرى البعض الآخر أنه موافق للدستور بل قد تغير المحكمة الواحدة رأيها بعد فترة من الزمن وتقضى بدستورية قانون سبق أن حكمت بعدم دستوريته . ويترتب على ذلك أن القوانين تظل مدة طويلة فى حالة شك وإبهام حتى يقطع فى دستوريتها أو عــدم دستوريتها . وفحص دستورية القوانين في الولايات المتحدة ليس من حق المحكمــة العليا الاتحادية وحدها (المؤلفة من ٩ قضاة : رئيس Chief justice وثمانية قضاة Associate justice يعينهم رئيس الولايات المتحدة بموافقة مجلس الشيوخ) بل تمارسه

جميع المحاكم [١] وأسرفت بعض محاكم الدويلات على الخصوص - حيث القضاة يعينون بالانتخاب - فى استعمال سلطتها هذه فقضت مثلا احدى هذه المحاكم بعدم دستورية بعض القوانين لخطأ فى العنوان . وتوسعت المحكمة العليا الاتحادية نفسها فى معنى عدم الدستورية لدرجة أثارت النقد وسخط كل من السلطتين التنفيذية والتشريعية عليها [٢] خصوصاً وان بعض الأحكام التى أصدرتها هذه المحكمة بعدم الدستورية لم تصدر منها إلا بأغلبية ٥ أصوات ضد أربعة Five to four أى بأغلبية صوت واحد فقط [٣] وهكذا يمكن لخمسة قضاة أن يعطلوا قانوناً صادراً من الكونجرس (البرلمان الاتحادى) ومنذ أوائل القرن الحالى كان نصيب عدد كبير من القوانين الاجتماعية والاقتصادية (كالقوانين المحددة لساعات العمل أو المقررة لحد أدنى لاجور العمال الخ . .) التى وضعها البرلمان الاتحادي Congress وأغتبطت بها السلطة التنفيذية الفشل لقضاء المحكمة الاتحادية العليا بعدم دستوريتها . وهذا ما أصاب فئة غير قليلة من القوانين التى استصدرها الرئيس روزفلت الحالى تنفيذاً لبرنامج

---

(١) حق المحاكم فى الولايات المتحدة بما فى ذلك المحكمة الاتحادية العليا فى فحص دستورية القوانين لم يكن منصوصاً عليه فى الدستور بل تقرر بأحكام القضاء نفسه وساعد على تقرير سوابقه فى أوائل القرن الماضى قاضى القضاة Chief Justice أى رئيس المحكمه الاتحادية العليا جون مرشال (J. Marshall) وكانت أول مرة قضى فيها بعدم دستورية قانون صادر من البرلمان الاتحادى لمخالفته لدستور الاتحاد سنة ١٨٠٣ فى قضية « مربرى ضد مديسون » (Marbury V. Madison) وجاء فى حكم المحكمة العليا حينئذ ان القانون الصادر من البرلمان خلافا للدستور يعتبر باطلا لا أثر له Null and void "and of no effect" ونلاحظ ان حق المحاكم فى فحص دستورية القوانين أعترف به وطبقته الدويلات الداخله فى الاتحاد قبل أن يطبق فى الاتحاد نفسه .

(٢) راجع فى الموضوع كتاب العلامة الفرنسى Lambert الذى سماه « حكومة القضاة Le gouvernment des juges » اشارة إلى مدى سلطة القضاة فى الولايات المتحدة الأمريكية .

(٣) لذلك اقترح أحد أعضاء مجلس الشيوخ الأمريكى (الشيخ وليم بوراه) فى سنة ١٩٢٣ تعديل الدستور والنص فيه على أنه لا يمكن للمحكمة الاتحادية العليا القضاء بعدم دستورية قانون صادر من البرلمان الاتحادى ألا بأغلبية ٧ أصوات من تسعة على الأقل .

«الانعاش الاقتصادى» الذى كرس لوضعه وتنفيذه مدة رئاسته الأولى ولذا صمم الرئيس روزفلت منذ اعادة انتخابه فى نوفمبر سنة ١٩٣٦-يناير سنة ١٩٣٧ (لمدة أربعة سنوات أخرى) على السعى لتعديل نظام المحكمة الاتحادية العليا بقصد تقييد سلطتها فى فحص دستورية القوانين مقرراً «أن حكومة الولايات المتحدة يجب أن تكون حكومة قوانين لا حكومة قضاة»[1] ولكن العيوب المتقدمة يجب أن لا تنسينا الفوائد الجليلة المترتبة على سلطة المحاكم فى رقابة القوانين فالرقابة المذكورة هى الطريقة العملية الناجعة لحمل البرلمان نفسه على احترام الدستور وحماية الافراد ضد القوانين الجائرة .

ولذلك نجد أن سلطة المحاكم فى فحص دستورية القوانين كلما دفع امامها بعدم دستوريتها من الأنظمة الآخذة فى الانتشار الآن ففى كندا واستراليا وجنوب افريقيا ترفض المحاكم تطبيق القوانين المخالفة للدستور مع عدم وجود نص صريح يمنحها هذا الحق . وفى البرتغال ينص الدستور الحالى الصادر فى سنة ١٩٣٢ مادة ١٢٢ (كدستور سنة ١٩١١ القديم مادة ٦٣) على ان للمحاكم الحق فى الامتناع عن تطبيق قانون مخالف للدستور . وفى اليونان استنتج القضاء من عدم وجود نص صريح يحرم عليه فحص دستورية القوانين ثبوت حقه فى ذلك. وهذا ما قررته المحاكم فى رومانيا أيضاً (حكم محكمة إلفوف فى ٢ فبراير سنة ١٩١٢ ومحكمة النقض الرومانية فى ١٦ مارس سنة ١٩١٢) . وقد جاء دستور رومانيا الحالى الصادر سنة ١٩٢٣ (مادة ١٠٣) مؤيداً لهذا الحق ولكنه احتفظ به لمحكمة النقض وحدها بجميع الدوائر

---

(١) وأذاع الرئيس روزفلت فى ١٠ مارس سنة ١٩٣٧ خطاباً بالراديو على الأمة الامريكية انتقد فيه تحكم المحكمة الاتحادية العليا فى القوانين والدستور جاء فيه « اننا لا نستطيع تسليم مصيرنا الدستورى الى رأى بضعة رجال يخشون على المستقبل فينكرون علينا الوسائل الضرورية لمعالجة الحاضر . . . . . ان المحكمة لم تكن تعمل كهيئة قضائية بل كهيئة سياسية والصعوبة لم تنشأ من المحكمه بصفتها هيئة بل من أعضائها » وطلب من البرلمان الاسراع فى درس مشروع الاصلاح القضائى الذى يسمح للرئيس باحالة القضاة على المعاش فى سن السبعين .

مجتمعة . وعلى العكس لا زال الدفع بعدم دستورية القوانين وسلطة المحاكم فى الأخذ به موضع مناقشة وجدل فى بلاد أخرى .

فحص دستورية القوانين فى فرنسا ومصر : بالرغم من دفاع كثير من رجال الفقه الفرنسى (دوجى . هنرى برتيليمى ، هوريو ، ميستر ، رولاند) عن حق المحاكم الفرنسية فى فحص دستورية القوانين اذا ما دفع أمامها بأن قانوناً ما جاء مخالفاً للدستور (كما هو الحال فى امريكا) بحجة أن الدستور هو القانون الأعلى وأن السيادة يجب أن تكون له على سائر القوانين ، فان المحاكم الفرنسية لم تجد بعد الشجاعة الكافية للاعتراف لنفسها بذلك الحق وفى الواقع القضاة فى فرنسا لا يتمتعون بالاستقلال الكافى فبالرغم من عدم قابليتهم للعزل لا زال أمر ترقيتهم ونقلهم إلى حد كبير بيد السلطة التنفيذية الخاضعة بدورها للبرلمان . فالبرلمان الفرنسى يستطيع أن يخالف الدستور دون أن يخشى رقابة من جهة القضاء . وهنالك علاوة على ذلك نصوص صريحة (كالمادة ١٢٧ قانون عقوبات فرنسى) تحول دون تقرير هذه الرقابة للمحاكم . وقد حاول كل من برتيليمى وهوريو عبثاً حمل القضاء الفرنسى على العدول عن خطته .

وما قلناه عن فرنسا نقوله أيضاً عن مصر فبالرغم من أن الفقه المصرى (١) يرى أن للمحاكم عندنا الحق فى عدم الأخذ بقانون مخالف للدستور إلا أن المحاكم نفسها لم تقض بذلك بصفة لا تحتمل الشك . لقد ذهب المستر برنتون المستشار بمحكمة

---

(١) انظر ، عبد السلام ذهنى ووايت ابراهيم ، مجموعة رسائل فى الأنظمة الدستورية والادارية والقضائية المقارنة (الرسالة الثانية) ص ٢٢ وما بعدها . والمستر برنتون (المستشار بمحكمة الاستئناف المختلطة) . فى مهمة السلطة القضائية فى المسائل الدستورية بالولايات المتحدة وبمصر ، محاضرة نشرت سنة ١٩٢٠ . وشكرى نجيب La constitution Egyptienne et le Contrôle de la Constitutionnalité des lois رسالة للدكتوراه ، باريز سنة ١٩٢٩ (هذه الرسالة غامضة ولم يأت المؤلف بحكم مصرى واحد يمكن أن يستدل منه حقيقة أن للمحاكم المصرية حق عدم الأخذ بقانون مخالف للدستور) .

الاستئناف المختلطة إلى القول بأن القضاء المصرى فى أحكامه قد قرر أكثر من مرة حق المحاكم فى فحص دستورية القوانين وعدم الأخذ بقانون مخالف للدستور وأشار إلى حكم محكمة النقض الأهلى فى ٤ يناير سنة ١٩٢٤ (المجموعة الرسمية المجلد ٢٧ رقم ٦٣) والى حكم محكمة مصر الأهلية فى ٢٣ مايو سنة ١٩٢٩ (المحاماة ١٩٢٩ – ١٩٣٠ ص ٨٧٧ رقم ٤٨٢) ولكننا رجعنا إلى هذين الحكمين فلم نجد أنهما حاسمان فى الموضوع ولا يمكن الاستناد اليهما على وجه التأكيد للقول بأن القضاء عندنا يؤيد هذه النظرية.[1]

ويصح أن نشير هنا الى فقرة وردت بالمذكرة الايضاحية للمرسوم بقانون رقم ٤٧ لسنة ١٩٣٤ (بتعطيل بعض أحكام القانون رقم ٢٦ لسنة ١٩١٢ الخاص بلائحة المحاماة أمام المحاكم الأهلية) جاء فيها : « غير أن جماعة من المحامين اجتمعوا بوصف انهم جمعية عمومية وزعموا لأنفسهم حق البحث فى دستورية القوانين فى حين لا تملك ذلك أى هيئة قضائية فى البلاد ...»[2] . طبعاً لا نود أن نعطى لفقرة واردة بمذكرة إيضاحية لأحد القوانين أو المراسيم بقوانين أكثر مما تستحق من الأهمية لكنها على كل شهادة من واضعى هذه المذكرة (وزير الحقانية فى ذلك الوقت وأعوانه) بأن حق البحث فى دستورية القوانين لا تملكه « أى هيئة قضائية فى البلاد » .

---

(١) الحكم الأول المشار اليه اكتفى بالقول أن القانون المطعون فيه لا يتعارض مع الدستور وهذا لا يستدل منه حتما أن المحكمة كانت ترفض تطبيقه لو أنه كان مخالفاً للدستور . أما الحكم الثانى فخاص بالغاء الدستور للقوانين والمراسيم واللوائح السابقة على صدوره . وهذه النقطة (الغاء قانون سابق بقانون لاحق له) لا تتصل بموضوع بحث دستورية القوانين الذى يفترض قانوناً صادراً بعد صدور الدستور ومخالفاً له لا سابقاً عليه .

(٢) انظر « مجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية للثلاثة الاشهر الثالثة من سنة ١٩٣٤ » ص ٢٢٢

أختلاف الدساتير من حيث مصدرها : قد يصدر الدستور فى شكل منحة من الحاكم Const. octroyée أو يكون نتيجة تعاقد Pacte بينـه وبين الشعب (أو هيئة تتكلم باسم الشعب وتعمل لحسـابه) وأخيراً قد يكون وليد جمعيـة وطنية تأسيسية منتخبة من الأمة . وظروف كل دولة هى التى تحدد أختيار الطريق الاول أو الثانى أو الثالث .

١) **الدستور الصادر بشكل منحة** : فاذا كانت السلطة فى الأصل مركزة فى يد الحاكم أو الملك وأراد أن يشرك معه الامة فى الحكم متنازلا عن شىء من حقوقه فأنه غالباً يعطى أمته دستوراً فى شكل منحة منه Octroi . امثلة ذلك دستور ٤ يونيو سنة ١٨١٤ الفرنسي الذى منحه لوى الثامن عشر لأمته بعـد عودة الملكيه وسقوط نابليون بونابرت ، ودستور ١١ فبراير سـنة ١٨٨٩ اليابانى الذى منحه الميكادو (امبراطور اليابان) لشعبه،ودستور سنة ١٩٠٦ الروسى، ودستور سنة ١٨٤٨ الايطالى ودستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ المصرى فقد صدر هو أيضاً بشكل منحة(أمر ملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣) حقيقة أن المغفور له الملك فؤاد ووزرائه لم يستقلوا بوضع هذا الدستور ففى مارس سنة ١٩٢٢ أصدر جلالته أمراً كريماً باعداد مشروع لوضع نظام دستورى يحقق التعاون بين الأمة والحكومة فى أدارة شـئون البلاد واستعانت الوزارة القائمة حينذاك (وزارة عبد الخالق ثروت باشا) فى القيام بهـذه المهمة باراء لجنة مكونة من ٣٠ عضواً من خيرة رجال مصر [١]. لكن لا يمكن اعتبار هذه اللجنة المشكلة بطريق التعيين جمعية وطنية تأسيسية ويجب أن نراعى أنها لم تكلف بوضع الدستور نفسه بل مشروعه فقط . وفعلا بعـد أن أتمت عملها ورفعت مشروعها الى

---

(١) ولذلك عرفت هذه اللجنة بلجنة الدستور أو « لجنة الثلاثين » وقد كونت لجنة فرعية من أعضائها سميت بلجنة « المبادىء العامة » كان من بين اعضـائها مع حفظ الألقاب : عبد العزيز فهمى وعلى ماهر ومحمد على علوبه وعبداللطيف المكباتى وتوفيق دوس وعبد الحميد مصطفى وعبد الحميد بدوى والشيخ بخيت وابراهيم الهلباوى الخ وعقدت جلساتها برئاسة المرحوم رشدى باشا وكان معظم أعضاء لجنة الثلاثين من حزب الاحرار الدستوريين أما الوفد والحزب الوطنى فرفضا أن يشتركا فى أعمال هذه اللجنة

الحكومة عرضته هـذه على اللجنة الاستشارية التشريعية بوزارة الحقانية فأدخلت عليه عدة تعديلات ثم صدر به الامر الملكي رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ « بوضع نظام دستورى للدولة المصرية » ولذا بالرغم من الظروف المختلفة التى لازمت صدوره (التبليغ البريطانى الذى بلغ الى عظمة السلطان فؤاد – جلالة الملك فيما بعد – فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ ، قوة الشعور الوطنى مما جعل من الضرورى اشراك الشعب بصفة جدية فى أدارة الحكم ، استعانة الحكومة بلجنة الثلاثين الخ) لا شـك عندنا أن الصفة الغالبة فى دستور سنة ١٩٢٣ الحالى هى صفة المنحة من الحاكم .

ولا يترتب على صدور الدستور بشكل منحة أن يكون للحاكم الذى منحه — أو بعبارة أخرى للملك – الحق فى سحبه ثانية فى أى وقت شاء فان الدستور بمجرد صدوره وتنفيذه تتعلق به حقوق الأمة ولا يمكن تعديله بعـد ذلك الا بموافقة الامة أو نوابها لابناء على أرادة الملك وحده ، هذا اذا لم ينص الدستور على طريقة تعديله أما اذا نص على ذلك فيجب اتباع احكامه . فبحسب دستورنا المصرى مثلا (مادة ١٥٧) لا يجوز تعديل الدستور الا باتفاق كل من الملك والبرلمان معاً بالطريقة التى سبق لنا الاشارة اليها .

وضماناً لاحترام الدستور تنص معظم الدساتير على وجوب حلف رئيس الدولة اليمين على احترامها فجاء فى المادة ٥٠ دستور مصرى مثلا قياساً على ما قررته الدساتير الملكية الأخرى أنه قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف اليمين الآتيـة امام هيئة المجلسـين مجتمعين « أحلف بالله العظيم أن أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » . ولـكن ليس لهذه اليمين فى الواقع قيمة عملية كبيرة فأنها لم تحل دون تعطيل دساتير عديدة (مثـال ذلك تعطيل دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ عندنا عدة مرات ثم الغاؤه بالأمر الملكى رقم ٧٠ الصادر فى ٢٢ اكتوبر سنة ١٩٣٠ الى أن أعيد ثانية فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بعد جهد وجهاد) .

٢) **الدستور الصادر بشكل تعاقد بين الملك والأمة : (Pacte)** أمثلة ذلك كثيرة فى تاريخ انكلترا حقيقة أن الدستور الانجليزى معظمه غير مكتوب لكن

هناك كما رأينا نصوصاً عديدة مدونة فالعهد الكبير Magna Carta (١٢١٥) مثلا صدر بشكل تعاقد بين الملك چون والأشراف الذين ثاروا فى وجهه وهزموا جيوشه. ودستور سنة ١٨٣٠ الفرنسى - بعكس دستور سنة ١٨١٤ الممنوح - كان نتيجة تعاقد بين نواب الشعب الفرنسى الذين أجتمعوا بالرغم من حل مجلسهم ، والدوق أورليان الذى قبل أن يعتلى العرش باسم لوى فيليب بعد ثورة يوليو سنة ١٨٣٠ وتنازل أبن عمه شارل العاشر.

وقد كان الشكل التعاقدى ظاهراً حتى فى مراسم (پروتوكول) حفلة تنصيب الملك الجديد نفسها ففى ١٤ اغسطس سنة ١٨٣٠ حضر الدوق أورليان الى قاعة مجلس النواب ولم يجلس على العرش مباشرة بل على مقعد أعد بجانبه و بعد أن تلى عليه الدستور ووافق عليه وأقسم اليمين على احترامه إنتقل إلى كرسى العرش ونودى به من تلك اللحظة ملكا على فرنسا.

٣) **طريق الجمعية التأسيسية الوطنية** : هذه الطريقة أ كثر ديموقراطية بلا شك من الطريقتين السابقتين ولذا فهى أ كثر منهما أنتشاراً الآن ومعظم الدساتير الحديثة التى ظهرت عقب الحرب العظمى كانت من وضع جمعية تأسيسية منتخبة لهذا الغرض بواسطة الشعب ، كالدستور الالمانى (دستور ڤيمر سنة ١٩١٩) والنمساوى (١٩٢٠) والبولونى (١٩٢١) والتشيكوسلوڤاكى (١٩٢٠) والاسبانى (١٩٣١) ودساتير استونيا وليتونيا ولتوانيا وتركيا وغيرها. واذا كان دستور سنة ١٨١٤ الفرنسى صدر بشكل منحة من الملك ودستور ١٨٣٠ بشكل تعاقد بين الملك وممثلى الأمة فدستور سنة ١٨٧٥ الجمهورى الحالى كان من عمل جمعية وطنية إنعقدت أولا فى بوردو فى ٨ فبراير سنة ١٨٧١ ثم تابعت جلساتها فى ڤرساى بضواحى باريز حتى إنتهت من وضع القوانين الدستورية الثلاث ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة١٨٧٥.

وقد يظن البعض أن الدساتير التى من وضع جمعية وطنية أطول عمراً وأ كثر ثباتاً من غيرها ولكن ليس ذلك شرطاً أساسياً ولا قاعدة عامة والعبرة فى النهاية بملائمة الدستور لظروف وتاريخ الدولة التى وضع لها وأخلاق وميول وعادات سكانها و بمقدار يقظة الرأى العام وقوته فيها.

الباب الأول

الدولة وأشكالها
من الوجهـــة الدستورية

الفصل الاول — الدولة

نريد أن نشير فى هذا الفصل بأيجاز ألى الموضوعات الآتية : ١) الدولة وأركانها (الشعب ، الأرض Territoire ، قيام سلطة يخضع لها المجموع) ؛ ٢) أصل الدولة (نظرية القوة والتغلب ، فكرة العقـد الاجتماعى ، فكرة العائلة ، نظرية التطور التاريخى الطبيعى) ؛ ٣) الشخصية المعنوية للدولة La personnalité morale ؛ ٤) سيادة الدولة La souveraineté ؛ ٥) أنواع الدول .

١ — تعريف الدولة وأركانها : عرف العلامة السويسرى - الألمانى بلنتشلى الدولة بأنها « جماعة مستقلة من الأفراد المجتمعين الذين يعيشون بصفة مستمرة على أرض معينة بينهم طبقة حاكمة وطبقة محكومة »(١) : وعرفها الرئيس ولسن فى كتابه The State بأنها « شعب منظم خاضع للقانون يقطن أرضاً معينة » ويمكننا أن نعرفها بدورنا بأنها « جماعة كبيرة من الناس تقطن على وجه الاستقرار بقعة معينـة من الكرة الأرضية وتخضع لحكومة منظمـة تتولى المحافظة على كيان تلك الجماعة وتدير شؤونها ومصالحها العامة » ومن هذه التعاريف المتشابهة نرى أن الأركان الأساسيـة للدولة ثلاثة : ١) السكان أو الجماعة البشرية ٢) الأرض أو الأقليم ٣) قيام هيئة حاكمة ذات سلطة نافذة فى الجماعة .

(١) Bluntschli, Théorie générale de l'Etat.

١) السكان : لا وجود للدولة بدون جماعة بشرية أى مجموع من الأفراد والعائلات ، فلا يكفى الفرد الواحد أو العائلة الواحدة لتكوين الدولة ، ومع أنه لا يوجد حد أدنى ثابت لعدد السكان كما كان يشترط ذلك بعض الكتاب القدماء (أرسطو ، افلاطون) إلا أنه لا يتصور مع ذلك قيام دولة بمعنى الكلمة بدون توفر العدد الكافى من الأفراد والعائلات (بضعة آلاف على الأقل) لتقسيم العمل بينهم على وجه يكفل بقاء هذه الدولة وتصريف شئونها .

والدول العصرية كثيرة السكان بعكس الدول أو المدن الاغريقية القديمة مثلاً . ومع هذا فالفارق كبير جداً ، حتى فى الوقت الحاضر ، بين أمارة كأمارة أندور (عدد سكانها ٦٠٠٠) أو سان ماران (١٣٫٩٩٩) أو موناكو (٢٤٫٩٢٧) و بين دولة كالمانيا عدد سكانها يزيد على الخمسة والستين مليوناً أو المملكة المتحدة (انجلترا واسكتلندا) ٤٦ مليون نسمة ، أو اتحاد جمهوريات السوفييت (روسيا) الذى بلغ سكانه فى سنة ١٩٣٥ ، ١٧٠ مليوناً . ووفرة العدد من العوامل التى تساعد على بسط نفوذ الدولة و إعلاء شأنها وكلمتها فى ميدان السياسة الدولية ولذا تهتم دول عديدة كأيطاليا وألمانيا بزيادة النسل و بمحاربة الأسباب المؤدية إلى نقصه .

و ينشأ عن استقرار الجماعة البشرية فى بقعة معينة من الأرض مع مرور الزمن وخضوعها لنفس السلطة الحاكمة عدة روابط ، وتراث مشترك من العادات والطباع والأخلاق والإحساسات والذكريات ، و بعبارة أخرى تتكون من الجماعة المذكورة « أمة Nation » متميزة بصفاتها وطابعها الخاص ومصالحها المشتركة عن بقية الأمم . ومما يساعد على سرعة تحقيق ذلك وحدة الجنس Race واللون والدين واللغة وحسن سياسة الهيئة الحاكمة . ولكن قد يمر زمن طويل قبل أن تندمج جميع العناصر البشرية المكونة لدولة من الدول فى أمة واحدة متحدة الشعور ، وقد لا تسمح الظروف بهذا الاندماج ، وهذا مصدر خطر للدولة [1] فالدولة والأمة اذن شيئان :

---

(١) لقد انقرضت الامبراطورية العثمانية القديمة لأنها لم تستطع ادماج الشعوب المختلفة الخاضعة لسيادتها فى أمة واحدة وفى الواقع لم يكن ذلك هيناً لاختلاف هذه الشعوب لغة وديناً وجنساً إختلافاً كبيراً .

الدولة رابطة أو وحدة قانونية أما الأمة فوحدة نفسية ، جماعة من الناس متحدة المدنية تربط أفرادها الأحساسات المتشابهة والرغبة المشتركة فى العيش معاً (١) . وهذا ما عناه رينان (Renan) فيلسوف فرنسا الكبير بقوله :

"Une Nation est une âme, un principe spirituel résultant des complications profondes de l'histoire" (٢)

وقد تتكون الدولة الواحدة من عناصر كانت تابعة فى الأصل لعدة أمم وأحسن مثل على ذلك الولايات المتحدة الأمريكية فهى خليط أو « كوكتيل » كما يقول الأمريكان من أجناس وشعوب مختلفة ومع ذلك كوّنت الحياة المشتركة من هذه العناصر المتباينة أصلاً أمة جديدة فتية هى الأمة الامريكية . وعلى العكس ليست كل أمة دولة فقد عاشت الأمة البولونية زمناً طويلاً ولم تكن هناك دولة بولونية حتى بعثتها من جديد معاهدة فرساى بعد إنتصار الحلفاء فى الحرب العظمى . وهناك أمم موزعة بين دول مختلفة كالأمة الألمانية ، فالجزء الأكبر منها يدخل فى تكوين دولة ألمانيا (الريخ) الحالية ، وجزء منها يكوّن دولة النمسا (وقد حرمت معاهدة سان جرمان ضم النمسا والمانيا معاً حفظاً لسلامة الدول الأخرى ولو أن هذا المنع يخالف مبدأ تقرير المصير) وهناك ما لا يقل عن ثلاثة ملايين المانى خاضعين الآن لدولة تشيكوسلوفاكيا، هذا خلاف العناصر الألمانية الخاضعة لدول بولونيا وفرنسا (الألزاس) وبلجيكا (بجهة أوپن وملميدى) والدنمارك (شلزويج) .

وإذا نظرنا إلى « الأمة العربية » نجد أنها موزعة الآن بين عدة دول أو

---

(١) "Le vouloir-vivre collectif" حسب تعبير هنرى هوزر
H. Hauser, le principe des nationalités, P.7.

(٢) من هنا يظهر الفرق بين الأمة Nation والجنس Race . الأمة وحدة نفسية مبنية على الرغبة المشتركة فى العيش معاً كما قلنا أما الجنس فأساسه اختلاف البشر من حيث الخلقة والشكل ولون البشرة وتركيب عظام الجمجمة الخ . يزعم الألمان أنهم من أصل آرى صميم بعكس الشعوب الأخرى وهذا ما حدا بهم الى اضطهاد الأجناس السامية وخصوصاً اليهود وطردهم من المانيا .

وحدات سياسية : الحجاز ونجد ، اليمن ، العراق ، شرق الأردن ، سوريا ، لبنان ، فلسطين . وكان لهذه التجزئة السياسية أثرها إذ أخذ سكان بعض هذه الدول على الأقل (العراق مثلاً) يشعرون بأن لهم مصالح متميزة عن جيرانهم ولو أن البعض لا زال يحلم بإحياء الوحدة العربية من جديد. ولم نشأ أن نذكر مصر بين الدول المتقدمة أذ للأمة المصرية تاريخ قديم سابق على فتح العرب لها بقرون ؛ ومع الزمن إندمجت العناصر العربية التى إستوطنت مصر بعد الفتح الأسلامى بالسكان الأصليين وتكوّن من مجموعهم ومن الأتراك أو الشراكسة الذين استوطنوها فيما بعد ، تحت الحكم العثمانى ، الأمة المصرية الحديثة ؛ وقد صقلتها الحوادث الأخيرة ووحدت بين صفوفها وأزالت ما كان بين أفرادها من فروق دينية أو غير دينية وأصبح الوطن فى جميع قلوب المصريين المرتبة الأولى وأصبحت الأمة المصرية حقيقة محسوسة لا تحتمل الشك .

٢) **الأرض أو الأقليم** le Territoire : لا بد لوجود الدولة من بقعة أرض تسيطر عليها و يستوطنها سكانها بصفة مستمرة فالقبائل الرحل لا يمكن أن تكون دولة ما دامت تنتقل من مكان إلى آخر ، فاذا إستقرت فى مكان معين وأخلدت اليه وانتقلت من طور البداوة الى طور الحضارة عندئذ تصبح الظروف مهيأة لتكوين الدولة. وكذلك اليهود و إن جمعتهم وحدة الجنس Race لا يكونون دولة لأنهم مشتتون فى بقاع الأرض ولكن منذ الحرب العظمى استقر الرأى على إنشاء وطن قومى لليهود فى فلسطين (تصريح بلفور الشهير) ، ووضعت البلاد المذكورة تحت الانتداب البريطانى لتحقيق هذا الغرض، ولا زالت هذه الفكرة تسير يشجعها كثرة هجرة اليهود إلى فلسطين خصوصاً بعد اضطهاد المانيا النازية لهم و يعوقها النزاع وتنازع البقاء بين العناصر العربية واليهودية .

ولا يقصد بالأرض أو الأقليم – (كركن من أركان الدولة) – اليابسة فقط بل المياه الساحلية أيضاً كما يحددها القانون الدولى العام (ثلاثة أميال بحرية على الرأى الغالب) والمناطق الجوية التى تعلو كل من الأرض والمياه الساحلية المذكورة .

واختلف الكتاب فى التكييف القانونى لعلاقة الدولة بإقليمها ؛ فالبعض يرى أن حق الدولة على إقليمها هو حق ملكية dominium كحق كل مالك على ملكه . ويرى البعض الآخر أنه حق سيادة imperium لا حق ملكية ، والنظريات الحديثة ترمى إلى اعتبار أن الأقليم هو المنطقة الجغرافية التى يصح للدولة داخلها أن تستعمل دون غيرها سلطتها على الأفراد فهو الحد لامتداد سلطان الدولة ليس إلا ولذلك سميت هذه النظرية : La théorie du térritoire élément-limite .

ولا حاجة بنا إلى بيان أهمية الاقليم كركن من أركان الدولة فاننا إذا ذكرنا مثلا «فرنسا» انصرف ذهننا فى الحال إلى البقعة الجغرافية المعلومة التى تحمل هذا الاسم ، وإذا قلنا « مصر » فكرنا فى الحال فى وادى النيل ، خصبه وجدبه ، مياهه وسمائه .

وكما تختلف الدول اختلافاً كبيراً من حيث عدد السكان تختلف أيضاً من حيث المساحة فدولة كالبانيا مثلا لا تزيد مساحتها عن ٢٧٫٥٣٨ كيلو متراً مربعاً يقابلها دولة كالصين مساحتها ٤٫٣١٤٫٠٩١ كيلو مترات مربعة[١] وكلما اتسعت مساحة الدولة كلما كانت الحاجة أمس إلى تقسيمها أقساماً ادارية مختلفة تسهيلا لأدارتها . وقد تتمتع هذه الأقسام باستقلال داخلى كبير فى إدارة شئونها (اللامركزية) . وقد يكون لكل منها دستور وبرلمان خاص وحينئذ تتحول الدولة من موحدة إلى اتحادية وتسمى هذه الأقسام حينئذ ولايات أو دويلات كما سنرى (انظر الدولة الاتحادية) .

٣) **قيام هيئة حاكمة يخضع لها المجموع** : لا يكفى إستقرار جماعة كبيرة من الناس على بقعة معينة من الكرة الأرضية لكى تكون هناك دولة بل لا يتم ذلك إلا إذا ظهرت فى هذه الجماعة سلطة عليا (سواء كانت مكونة من فرد واحد أو أكثر) تكون لها الكلمة النافذة فى الجماعة، تتولى شئونها وتقوم بتدبير وإدارة «المصالح العامة» (Services publics)[٢] . ولا يشترط أن يكون قيام هذه السلطة برضاء المجموع فأيما

---

(١) لا يوجد حد أدنى لمساحة الدولة لكن يلزم على الأقل أن تكون هذه المساحة بحيث تسمح بأقامة المرافق العامة اللازمة للجماعة .

(٢) لفكرة المصالح العامة services publics أهمية كبيرة الآن ولذلك يلزم عدم أهمال هذه الفكرة فى تعريف الدولة .

سلطة كانت قادرة على إلزام الجميع بأحترام أرادتهـا ولو بالقوة والقهر فهى صالحة لتكوين الدولة متى توفرت الأركان الأخرى المتقدمة . وهذه الهيئة الحاكمة إما أن تكون وطنية أى لها جنسية الأفراد الخاضعين لها ولا تخضع هى لأية سلطة أجنبيـة أخرى وفى هذه الحالة تكون الدولة أو الجماعة السياسية مستقلة سيـدة نفسها . وإما أن تكون هذه الهيئة الحاكمة أجنبية أو خاضعة لسلطة اجنبية وحينئذ يكون استقلال الجماعة السياسية ناقصاً (حالة الدولة المحمية أو التابعة أو الخاضعة لإنتداب) أو معدوماً تماماً فلا يكون هناك دولة بل مستعمرة (Colonie) ولهذا كله أثره فى الحياة الدستورية للجماعة كما سنرى فى الفصل التالى .

والأركان الثلاثة المتقدمة كافيـة لتكوين الدولة فى نظر القانون العام الداخلى ولـكن إذا نظرنا للدولة من وجهة القانون العام الخارجى أو القـانون الدولى العام لوجدنا أن هناك ركناً رابعاً هو ضرورة اعتراف الدول بالدولة الجديدة متى توفرت أركانها المتقدمة . ويترتب على هذا الاعتراف تبادل التمثيل السياسى والقنصـلى معها وقبولها كعضو فى جماعة الدول . ولـكن الأعتراف فى الحقيقـة لا ينشأ الدولة من العـدم بل هو إقرار لحالة واقعة فمتى توفرت أركان الدولة التى درسناها وجب على الدول الأخرى الاعتراف بوجودها . ويعد إمتناعها أو إمتناع بعضها عن ذلك عملاً عدائياً ضد الدولة الجديدة .

٢ — **أصل الدولة** : البحث فى أصل الدولة ومنشئها Origine de l'Etat من الموضوعات التى كثيراً ما طرقها المشتغلون بالمسائل الأجتماعية منذ القدم وهو فى الواقع أدخل فى علم الأجتماع Sociologie منه فى علم القانون الدستورى إذ هذا الأخير يفترض وجود الدولة ولا يهتم كثيراً بكيفية نشوئها فى العصور الأولى . وأهم النظريات التى أراد بهـا أصحابها تفسـير ظهور هذه الجماعة السياسية التى نسميهـا الآن « الدولة » (Etat ,The State) أربعة : ١) نظرية القوة والتغلب ٢) فكرة العقد الاجتماعى ٣) فكرة العائلة ٤) نظرية التطور

التاريخي الطبيعي[1]. ومعظمها لا يفسر فقط أصل الدولة بل أيضاً أساس الحكومات.

١) **نظرية القوة والتغلب** : محصل هذه النظرية أن نشوء الدولة إنما كان بالقوة والاكراه أى بطريق العنف فالدولة إذن في مراحلها الأولى هي نظام اجتماعي فرضه شخص قوى أو فريق غالب على فريق مغلوب ومن الذين دافعوا عن هذه الفكرة الكاتب الالماني « اوبنهيمر »[2] والفرنسي « شارل بودان »[3] وهي وإن كان لها أساس من التاريخ - ولا زال للقوة والحروب أثر كبير في تكوين الدول والحكومات في الوقت الحاضر - إلا انه من المغالاة نسبة ظهور الدولة الى عامل القوة وحده .

٢) **فكرة العقد الاجتماعي** : يرى أصحاب هذه الفكرة أن الأفراد في العصر الأول (السابق على ظهور الدولة) كانوا يعيشون في حالة الطبيعة والفطرة غير مقيدين بقوانين وضعية ولا خاضعين لغير أحكام القانون الطبيعي الذي تمليه عليهم فطرتهم ولكنهم اضطروا الى الخروج من هذه الحالة واتفقوا على إيجاد نظام إجتماعي يخضع فيه كل فرد لحكم المجموع مقابل قيام المجموع بحمايته ، ويتنازل فيه عن حريته الطبيعية مقابل تمتعه بالأمن المكفول بحياة الجماعة المنظمة . وهكذا ظهرت الدولة . ويفرق بعض أصحاب هذه النظرية بين العقد الاجتماعي الذي أنشأ الجماعة السياسية نفسها (الدولة) والعقد السياسي الذي أنشأ السلطة التي تتولى الحكم داخل الدولة . ولقد أشار روسو إلى ذلك بقوله « يحسن بنا قبل أن نبحث كيف أختار الشعب لنفسه ملكا أن نعرف أولا كيف صار الشعب شعباً . لأن هذا العمل الأخير السابق بطبيعته على الأول هو بحكم الضرورة الأساس الصحيح للجماعة »[4] ولكن هناك

---

(١) أنظر على الخصوص :

Marcel de la Bigne de Villeneuve, Traité Général de l'Etat, Tome I, P. 35 et s :

وباللغة العربية ،علم الدولة بقلم احمد وفيق، الجزء الأول في أصول الدولة وتطورات فكرتها.

(2) Oppenheimer, l'Etat

(3) Charles Beudant, Le droit individuel et l'Etat

(4) Contrat Social. Livre I, Ch. V

من لا يفرق بين هذين « العقدين » ويطلق عبارة « العقد الاجتماعى » على كليهما .

٣) **فكرة العائلة** : ليست هذه الفكرة - كتفسير لظهور الدولة - بالحديثة ولا بالمستغربة . وإذا كانت الأديان المعروفة أجمعت على أن الحيـــاة البشرية كلها انما صدرت عن اثنين (آدم وحواء) فلم لا يسند البعض نشوء الدولة وأصل الجماعة السياسية الى عائلة مخصبة إستوطنت بقعة من الأرض ثم اتسع نطاقهـا بالتناسل على مر السنين ؟ وشجع هذه الفكرة بعض التشابه الموجود بين الدولة والعائلة فالروح *القومى الذى يجمع بين أهل الدولة الواحدة يشبه الروح العائلى وإنما فى صورة أكبر* وأضخم . وسلطان الأب يلوح كأنه النواة الطبيعيـــة لسيادة ولى الأمر أو الحاكم . ولذا قال چان بودان الفرنسى « إن العائلة هى المصدر الصحيح الأصلى لكل جمهورية - يقصد دولة - فضلا عن أنها أهم عضو فيها »(١)

٤) **نظرية التطور التاريخى** : وهى المعتمدة عند أكثر الكتاب المصريين وأقرب النظريات المقترحة إلى الحقيقـــة والمعقول . فالدوله لم تنشأ طفرة ولا يمكن الرجوع بها إلى عهد معين فى التاريخ كما تزعم نظرية العقد الاجتماعى كما لا يمكن الجزم بأن أصل الدولة يرجع إلى عامل واحد معين بالذات كالقوة أو العائلة مثلا . بل الواقع أن كل العوامل تعاونت على إيجادها واستلزم ظهورها مرور زمن كبير وساعد على ذلك ميل الفرد الغريزى إلى الاجتماع وشعوره بالحاجة الى الانضمام لأمثاله لتبادل المنافع والخدمات وللدفاع عن كيانهم ضـد خطر أو عدو مشترك . فالدولة اذن عبارة عن نمو طبيعى تطور على تعاقب العصور حتى وصلت الى الحالة التى هى عليها الآن(٢)

٣ - **الشخصية المعنوية للدولة** : المقصود « بالشخصية » فى نظر القانون القدرة أو الأهلية للتمتع بالحقوق وتحمل الواجبات . وهذه القدرة أو الأهلية لا يختص

---

(1) Jean Bodin, 1530 - 1596, Les six livres de la Républipue .

(2) Voir, Burgess, Political Science And Constitutional Law

بها الأفراد أى الذوات الآدمية فقط بل أيضاً الجماعات إذا توفرت فيها شروط معينة [1]. فالشركات فى القانون الخاص (المدنى والتجارى) والأقسام الادارية فى معظم الدول كالمديريات والبلديات « أشخاص » فى نظر القانون ما دامت تملك وتتعاقد وتتحمل مسئولية أعمالها كالأفراد ، ولكنها بطبيعة الحال ليست أشخاصاً آدمية بل معنوية فقط personnes morales . فالشخص المعنوى إذن شخص قانونى مميز عن الأفراد العاديين الذين يدخلون فى تكوينه يمكن أن يكون له حقوق وعليه واجبات. وقد نص دستورنا المصرى منذ سنة ١٩٢٣ مادة ١٣٢ على اعتبار « المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقاً للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة . . . » وهذا النص لم يذكر الدولة لكن لا حاجة فى الواقع لأن تعترف الدولة لنفسها بالشخصية المعنوية فذلك مفروض ضمناً بدون نص .

ومع ذلك فقد كانت ولا زالت فكرة الشخصية المعنوية على وجه العموم وشخصية الدولة بوجه خاص موضع جدل ومناقشات بين الكتاب والفقهاء فمنهم من يرى الاحتفاظ بهذه الفكرة إما على أنها مجرد مجاز وافتراض (fiction) يفترضه القانون أو على أنها حقيقة يجب التسليم بها [2] . ومنهم من يقول بوجوب الاستغناء عنها نهائياً ومن هذا الرأى الأخير جاستون جيز وليون دوجى . فالدولة فى نظر هذين العالمين الكبيرين ومن يرى رأيهما ليست شخصاً معنوياً لأن هذه الشخصية لا وجود لها انما الموجود والملموس هم الافراد وإنقسام السكان فى الدولة الى حكام ومحكومين فاذا أتى الحكام عملاً من الاعمال فى حدود القانون والاختصاص الممنوح لهم فان هذا العمل أو التصرف يلزم الجماعة السياسية بدون حاجة للالتجاء الى فكرة

---

(١) أهم هذه الشروط : وجود مصالح للجماعة متميزة عن مصالح كل فرد من الأفراد الداخلين فيها على حدة ، وجود عضو أو هيئة تعبر عن إرادة الجماعة كمجلس ادارة الشركة مثلاً ومديرها بالنسبة للشركات المدنية والتجارية ومجلس المديرية بالنسبة للمديرية الخ ، إعتراف الدولة بالشخصية المعنوية للجماعة المذكورة .

(2) théorie de la réalite

الشخصية المعنوية والادعاء بأن الدولة هى التى تعاقدت وهى التي تصرفت وقررت الخ.

وإن كنا لا نود الخوض فى هذه المناقشات الفقهيـــة إلا أننا نرى مع ذلك أن لنظرية الشخصية المعنوية من الفوائد ما يبرر الاحتفاظ بها : ١) فالاعتراف للدولة بالشخصية المعنوية يشعر أولاً بأن الدولة وحدة قانونية لا مجرد حكام ومحكومين . ٢) هذه النظرية تقرر أن السلطة التى يستعملها الحكام ليست حقاً لهم بل إنهم إنما يستعملون حقوق الدولة وإمتيازاتها فالحاكم انما يأمر وينهى لمصلحة الدولة أى المجموع فلا يجوز له إذن استعمال السلطة فى سبيل منفعته الشخصية . ٣) تحفظ هذه النظرية الدولة صفة الدوام والإستقرار بالرغم من تغير شكل الحكومة فقد تتحول الحكومة من ملكية الى جمهورية أو العكس بدون أن يؤثر ذلك على إستمرار الدولة لأن الدولة شخصية مستقلة عن أشخاص حكامها . ٤) تفسر لنا هذه النظرية لماذا تظل الدولة مقيدة بمعاهداتهـا والتزاماتها لمدد طويلة بالرغم من إنقراض الأشخاص الذين تعاقدوا باسم الدولة فإن هؤلاء لم يتعاقدوا لمصلحتهم بل بالنيابة عن الدولة وطالما أن هذه باقية فالتزاماتها مستمرة إلى أن تلغى أو تعدل أو تنتهى مدتها . لقـد حاولت روسيا البلشفية التخلص من الديون والتعهدات التى تحملت بها الحكومة القيصرية القديمة بحجة أن نظام الحكم قد تغير كله ولكن لا قيمة لهذه الحجة من الوجهة القانونية لأنه بالرغم من تحول روسـيا من حكومة قيصرية رأسمالية الى جمهورية اشتراكية بلشفية فان الدولة نفسها لم تنقرض .

٤ — **سيادة الدولة** : تمتاز الدولة عن سائر الجماعات الأخرى بما يسمونه السيادة أو السلطان La Souveraineté ومعنى ذلك أن لها الكلمة العليا والأخيرة على سائر الجماعات والهيئات والأفراد الموجودين داخل حدودها . فإذا نظرنا إلى الأقسام الأدارية فى الدولة كالمديريات مثلاً نجد أنها تستمد سلطتها وإختصاصاتها من الدولة نفسها وبتنازل من هذه الأخيرة كما أنها خاضعة لها ويمكن للدولة بقانون أن تغير وتبدل فى اختصاصات هـذه الأقسام الأدارية كما تشاء . أما الدولة فأنمـا تستمد

اختصاصها من نفسها أو من القانون الدولى مباشرة[١] لا من سلطة أخرى أعلى منها . ولسيادة الدولة مظهران : السيادة الداخلية وهى التى رأيناها ومعناها كما قلنا عدم خضوع الدولة لأى سلطة أخرى داخل حدودها لأنها هى السلطة العليا . والسيادة الخارجية ومؤداها استقلال الدولة عن الدول الأخرى . ولكن للسيادة الخارجية درجات فقد تفقد الدولة بعض مظاهر السيادة الخارجية دون أن تكف عن أن تكون دولة لاحتفاظها بالبعض الآخر من هذه المظاهر . ومنعاً لاستبداد الدولة – اعتماداً على سيادتها – بحقوق الأفراد حاول الكتاب وضع حدود معقولة لهذه السيادة ووضعوا لذلك نظريات عديدة كنظرية التحديد الذاتى L'auto-limitation التى قال بها العالمان الألمانيان Von Ihering و Jellinek[٢] ؛ وفكرة القانون الطبيعى (وعرفوه بأنه مجموعة بسيطة من المبادىء تمليها العدالة ويوحى بها العقل السليم تلزم الشارع نفسه) ؛ ونظرية حقوق الأفراد الطبيعية التى أخذت بها دساتير الثورة الفرنسية .[٣] ولكن خير ضمان عملى لمنع استبداد الدولة هو تنظيمها تنظيماً يمنع هذا الاستبداد . ومن المسلم به أنه يصعب الوصول إلى حماية حقوق الأفراد إذا كانت السلطات كلها

---

(١) لقد أدى تطور القانون الدولى وإنشاء هيئات دولية عالمية كعصبة الأمم ومحكمة العدل الدولية الخ إلى تقييد سيادة الدولة تبعا للالتزامات الجديدة التى تعهدت بها بدخول العصبة أو بقبول الالتجاء إلى المحاكم الدوليه مثلا . ولذلك يقول بعض الكتاب أن السيادة الآن ليست لكل دولة على حدة بل للقانون الدولى نفسه لأنه إلى حد ما يحدد اختصاصات الدول.

(٢) مؤدى هذه النظرية أن الدولة نفسها تقبل مختارة بعض القيود لسلطانها كلما وجدت ذلك فى مصلحتها .

(٣) مؤدى هذه النظرية أنه توجد حقوق طبيعية للأفراد لم يكتسبها هؤلاء من الدولة بل هى ملازمة لأشخاصهم كآدميين وعليه فيمكنهم الاحتجاج بهذه الحقوق على الدولة نفسها ويجب على الدولة احترام هذه الحقوق . وقد جاء فى إعلان حقوق الانسان المرفق بدستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ الفرنسى « أن الغرض من الدولة هو المحافظة على حقوق الانسان الطبيعية droits naturels et imprescriptibles de l'homme وهذه الحقوق هى الحرية والملكية ، والأمن ، ومقاومة الاضطهاد أو الظلم » .

وهذه النظرية تناقض تماما المذهب الشائع الآن فى كل من إيطاليا الفاشستية وألمانيا النازية والذى لا يعرف حدا لسلطة الدولة على الأفراد فحقوق الأفراد وحرياتهم فى يد الدولة تفعل بها ما تشاء .

محصورة فى يد شخص واحد أو هيئة واحدة ولكن يسهل ذلك إذا وزعت وظائف الدولة بين هيئات مختلفة تراقب بعضها بعضاً . هذه هى الفائدة العملية الكبرى لنظرية فصل السلطات التى سنتكلم عنها فى موضع آخر . فصل السلطات إذن هو إحدى الضمانات الأساسية لحقوق الأفراد ضد استبداد الدولة . وثمت ضمانة أخرى سبق الإشارة إليها وهى الدساتير المكتوبة الجامدة فالدساتير المكتوبة فى حد ذاتها تساعد كثيراً على تحديد سلطة الدولة فاذا كان الدستور جامداً - أى لا يمكن تنقيحه إلا بطريقة مخصوصة - أدى ذلك إلى تقييد سلطة البرلمان نفسه وهو الذى يخشى منه الشطط والتعسف فى الوقت الحاضر بينما كان الخطر آتياً فى الماضى من جهة السلطة التنفيذية أو الملك . ويجب أن نسلم فى نهاية الأمر أن الضمان الأخير لحقوق الأفراد ضد تعسف الدولة هو يقظة الرأى العام . فاذا كان الرأى العام متنوراً يقظاً أمكنه أن يرغم أصحاب السلطة فى الدولة على احترام القانون . فالبرلمان الانكليزى مثلاً لا حد لسلطانه قانوناً ومع ذلك فهو لا يجسر عملياً أن يضع قانوناً يبيح تعدد الزوجات مثلا أو يلغى المحاكم أو يسمح بسجن الأفراد بدون محاكمة قضائية لأن مجرد التفكير فى ذلك يؤدى إلى ثورة الرأى العام عليه .

٥ - **أنواع الدول** : كان بحثنا للآن قاصراً على النظرية العامة للدولة بدون تعرض لأنواع الدول المختلفة مع أن الدول كما هو معلوم تنقسم إلى أقسام عديدة . فمن حيث السيادة أو السلطان تنقسم الدول إلى دول تامة السيادة وإلى دول ناقصة السيادة . والدول الناقصة السيادة نفسها على أنواع فهناك الدولة المحمية (Etat Protégé) والدولة التابعة (Etat Vassal) والدولة الواقعة تحت الانتداب (Etat sous Mandat) والممتلكات الحرة أو الدومنيون (Dominion) [1] ويلتحق بالدولة ناقصة السيادة

---

(١) هذه التسمية الأخيرة قاصرة على بعض أجزاء الامبراطورية البريطانية : كندا أستراليا نيوزيلاندا ، جنوب أفريقيا .

الدويلات أو الولايات التي تدخل في تركيب الدول المتحدة اتحاداً مركزياً.[1]

ومن جهة البساطة أو التركيب تنقسم الدول إلى دول موحدة أو بسيطة (Etats Unitaires) وإلى دول متحدة؛ والمتحدة يكون إتحادها شخصياً (Union Personnelle) أو فعلياً (Union Réelle) أو إستقلاليا (confédération d'Etats) أو مركزياً (Etat fédérl)

وهذه التقسيمات مختلف فيها وهي تقسيمات فقهية نظرية أريد بها وصف وتفسير الصور المختلفة للدول التي أوجدها التاريخ في خلال الأجيال. ولذلك فقد يصعب أحياناً تطبيق هذه النظريات على الواقع. وكثيراً ما يختلف العلماء في وصف دولة من الدول فبينما يدخلها بعضهم في طائفة من الطوائف السابقة إذ يرى البعض الآخر أنها تنتمي إلى طائفة ثانية.

ومعظم هـذه الأقسام تهم أولا القانون الدولي العام فهو الذي يدرس الدول وأشكالها وعلاقاتها مع الدول أو الأشخاص الدولية الأخرى، ولكنها تمس من جهة أخرى القانون الدستوري ونحن لا نتعرض لها إلا بهذا القدر. وعليه فسندرس أولا (الفصل الثاني) أثر سيادة الدولة على اختصاصها وحريتها الدستورية، وثانياً (الفصل الثالث) تقسيم الدول إلى بسيطة ومتحدة وأهمية ذلك من الوجهة الدستورية.

---

(١) والعبرة بكون الدولة تامة أو ناقصة السيادة هو الواقع لا ما تنص عليه المعاهدات أو الدساتير أحياناً. فدستورنا المصري مثلا الصادر في سنة ١٩٢٣ (مادة أولى) ينص على ان مصر « دولة مستقلة ذات سيادة وهي حرة مستقلة الخ . . . » مع أن مركز مصر بالنسبة لانكلترا في ذلك الوقت لم يكن محدداً تماماً وكانت سيادتها بلا شك ناقصة.

الفصل الثانى

الدول التامة السيادة والدول الناقصة السيادة

(أثر ذلك فى الاختصاص الدستورى للدولة)

ا) — الدولة المستقلة حرة فى اختيار دستورها ونظامها الحكومى بعكس الدولة الناقصة السيادة : المشاهد أن الدولة المستقلة (التامة السيادة) حرة فى اختيار نظام الحكم الذى تريده وفى تعديل دستورها كما تريد . وطالما أنها تحترم إلتزاماتها الدولية فاختصاصها الدستورى كامل وليس لأحد أن يتدخل فى شئونها لأرغامها على اختيار شكل معين من النظم أو الاحتفاظ بشكل معين من الحكومات . فالدولة التامة السيادة حرة فى أن تترك النظام النيابى البرلمانى وتعتنق الديكتاتورية . لها أن تغير شكل حكومتها من ملكى إلى جمهورى أو العكس ولو كان ذلك عن طريق الثورة وليس للدول الأخرى أن تتدخل ، بل أن هذا التدخل يعد عملا عدائياً . هـذا هو المبدأ المعمول به الآن بين الدول المستقلة .

١ — ويجب أن يلاحظ أن هذا المبدأ حديث العهد إذ كان من أهم أغراض التحالف المقدس (La Sainte Alliance) بين النمسا وبروسـيا والروسيا فى الثلث الأول من القرن الماضى (التاسع عشر) التدخل فى شئون الدول الأوربية الأخرى بقصد قمع الثورات والمحافظة على النظام الملكى وهو النظام السائد فى ذلك الوقت . وقد تقرر هذا التدخل بشكل جلى فى المؤتمر الذى عقد فى (Troppau) فى نوفمبر سنة ١٨٢٠ . فما كاد المؤتمر ينعقد حتى أصـدر قراراً صريحاً باستخدام التحالف لمحاربة الثورات فى كل مكان وهذا نص ما جاء فيه :

« إن البلاد التى تتغير حكومتها نتيجة لقيام ثورة فيها . تطرد من المجمع الأوربى وتبقى كذلك حتى تقدم الضمانات عن عودة النظام اليها وإذا نشأ عن هـذا التغيير خطر يهدد سلام الأمم الأخرى . فان الدول تتخذ كافة الوسائل السلمية والقهرية إذا

أقتضى الحال لإرجاع الأمن إلى نصابه وإعادة الأمم المنشقة الى دائرة العصبة . »

وقد أحتجت إنجلترا على هـذا القرار لأنه يناقض حرية الأمم ويمس إستقلال كل دولة بشئونها الداخلية . ولـكن إحتجاجها لم يأت بنتيجة ما .

٢ – أما اليوم فأن الدول كما رأينـا تعتبر أن التغييرات أو الانقلاب السياسى الذى يحصل داخل دولة مستقلة هو من شأن هـذه الدولة وحدها [١] وقد أنتقد بعض الـكتاب الحرية المطلقة المتروكة لـكل دولة مستقلة فى أختيـار نظامها الدستورى وشكل حكومتها إذ قد تؤدى هـذه الحرية إلى قيام حكومة إستبدادية ظالمة يمقتها الشعب . وقال الأستاذ سمبالى (Cembali) الأيطالى « أن ترك كل دولة حرة فى شئونها الدستوريه والأعتراف بكل حكومة مهما كان شكلها ومبادئها ما دامت تؤدى إلتزاماتها الدولية . . . هذا المبدأ قد يصل إلى أن يكون فى بعض الأحيان جريمة ضد الأنسانية » . (un crime contre l'humanité).

٣ – والواقع أنه نظراً لأنتشار الروح الديمقراطية وأرتباط الدول ببعضها أصبح الرأى العام فى العالم لا يرتاح لقيام حكومة فى بلد ما إذا كانت هذه الحـكومة أساسها القوة البحته ولا تعتمد على أى تأييد من الشعب . لذلك بدأت فكرة التدخل فى الشئون الدستورية للدول – حتى المستقلة منها – تعود ولـكن لا بالشكل الممقوت الذى أعلنه التحالف المقدس فى القرن الماضى بل بشكل مخفف، بشكل عدم الأعتراف بالحـكومة التى تنشأ بدون أتباع القواعد الدستورية . ولو أن هذه الفكرة لم تطبق فى أوربا بل فى القارة الأمريكية .

أخذت تنتشر فى القرن الحالى فكرة عدم الأعتراف بالحكومات التى تنشأ عن طريق العنف، سواء كان هذا العنف صادراً من مجموع أو من فرد، ما لم يؤيدها الشعب .

---

(١) فلم يفكر أحد مثلا فى التدخل فى شئون إيطاليا أو ألمانيا لأعادة الحـكم النيابى البرلمانى ولم تسع الدول لأعادة الملكية فى البلاد التى أعلنت الجمهورية (كأسبانيا) كما كانت تفعـل دول التحالف المقدس فى القرن الماضى . ومع ذلك راجع ما سنقوله فى الفقرة الرابعة.

فقد أمضت مثلا دول أمريكا الوسطى (جواتيمالا. سلفادور . هندوراس .نيكاراجوا. كوستاريكا) معاهدة فى واشنطن بتاريخ ٧ فبراير سنة ١٩٢٣ قررت فيها عدم الأعتراف بأية حكومة تقوم فى إحداها ويكون مصدرها قلب نظام الحكم القائم (Coup d'Etat) أو الثورة على الحكومة الدستورية القائمة ما لم يعترف بهذه الحكومة الجديدة ويعطيها الصفة الشرعية نواب تنتخبهم الأمة فى إنتخابات حرة . وسبب هذه المعاهدة الجديدة الفوضى المزمنة والثورات المستمرة التى تشكو منها أميركا الوسطى وأميركا اللاتينية على العموم منذ قرن ، أى منذ إعلان إستقلالها .

٤ - ويلاحظ أخيراً أنه قد تؤدى السياسة الدولية إلى تقييد حرية بعض الدول المستقلة فيما يتعلق بنظامها الدستورى ونوع حكومتها . وأظهر مثل فى الوقت الحاضر هو حالة دولتي النمسا والمجر . لقد أعلنت دول التحالف الصغير كما أعلنت ايطاليا أكثر من مرة بلسان رئيس حكومتها السنيور موسوليني[1] أنها لن تسمح مطلقاً باعادة أسرة هبسبورج على عرش النمسا أو المجر أى بإعادة نظام الحكم الملكي في هذه البلاد . والسبب في ذلك أن رجوع هذه الأسرة إلى الحكم قد يؤدى إلى إحياء الروح القديمة وإلى بعث الرغبة فى إسترجاع الأراضي التى تنازلت عنها كل من النمسا والمجر بمعاهدات تريانون وسان جرمان بعد الهزيمة فى الحرب العظمى . كذلك صرحت كل من إيطاليا وألمانيا بأنها لا تقبل إقامة حكومة شيوعية فى أسبانيا ، ومع ذلك تألفت حكومة شيوعية فى برشلونة عاصمة كاتالونيا ولكن مصيرها متوقف على نتيجة الحرب الأهلية الأسبانية .

ومهما كان الأمر فهذه كلها استثناءات والقاعدة كما قلنا هى أن الدول المستقلة حرة في تغيير نظامها الدستورى كما تريد أى أن لها الأختصاص الدستورى الكامل .

ب) — الدول الناقصة السيادة لا تملك الاختصاص الدستورى الكامل :

وإذا كانت القاعدة أن الدول المستقلة حرة فى وضع دستورها وتعديله وفى أختيار نوع

---

(١) ولكن يظهر أن السنيور موسولينى قد عدل الآن بعض الشيء عن فكرته وأصبح لا يرى مانعاً فى إعادة الأرشدوق Otto إلى عرش المجر لا سيما إذا تزوج بأميرة إيطاليه .

الحكم الذى ترضاه ، فأن الحال على خلاف ذلك بالنسبة للدول الناقصة السيادة أى التى تكون خاضعة لدولة أجنبية عنها فى بعض شئونها كالدولة المحمية ، أو التابعة ، أوالتى تحت الانتداب ، أو المستعمرة الحرة ، وكذلك الدولة أو الولاية التي تدخل فى تأليف دولة متحدة إتحاداً مركزياً ؛ إذ أن الدولة الأجنبية أو الدولة صاحبة السيادة العليا لا تترك عادة الدولة التابعة لهـا أو محميتها أو التى تقع تحت أنتدابهـا . . . الخ حرة فى شئونها الدستورية بل تتدخل فى هذه الشئون أما بناء على نص قانونى أو أعتمادا على قوتها أو مركزها الممتاز .

١ — حالة الدول المحمية : فالدساتير المصرية مثلا فى عهدى الأحتلال والحماية (دستور أول مايو سنة ١٨٨٣ ودستور ١٩ أبريل سـنة ١٩٢٣)[1] قـد مُنحتهما مصر بناء على مشورة بريطانيا العظمى .[2] فدستور سنة ١٨٨٣ وضع على أساس تقرير اللورد دوفرين الذى كان مكلفاً من الحكومة البريطانية بدراسة الحالة المصرية واقتراح مايراه مناسبا لنظام الحكم فى البلاد . ودستور ١٩٢٣ حصلت عليه مصر بعد التبليغ البريطانى الذى بلغه المندوب السامىفى ذلك الوقت، اللورد اللنبى، إلى المغفورله عظمة السلطان فؤاد فى ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ . جاء فى هذا التبليغ « أما انشاء برلمان يتمتع بحق الأشراف والرقابة على السياسـة والأدارة فى حكومة مسؤولة على الطريقة الدستورية فالأمر فيه يرجع إلى عظمتكم وإلى الشعب المصرى » ومع أن التبليغ المذكور ينص علىأن الأمر فيما يتعلق بالدستور يرجع إلى عظمة السلطان (جلالة الملك فيما بعد) وإلى الشعب المصرى ، فأن إنكلترا مع ذلك أحتفظت لنفسهـا فى الواقع بحق التدخل فى شئوننا الدستورية وهى بلا شك مسئولة إلى حد كبير عن تعطيل الحياة النيابية فى مصر وأضطراب الحياة الدستورية عندنا من سنة ١٩٢٤ الى سنة ١٩٣٥ .

---

(١) أما دستور ١٩١٣ فهو « طبعة ثانية » لدستور سنة ١٨٨٣ إذ كان الغرض الأكبر منه إدماج مجلس شورى القوانين والجمعية العمومية الذين أنشأهما دستور أول مايو سنة ١٨٨٣ فى مجلس واحد هو الجمعية التشريعية .

(٢) ومع ذلك فأن اضطراب الحياة الدستورية فى مصر حتىسنة١٩٣٥ عائدلحد كبير إلى سياسة وتدخل إنجلترا نفسها .

ولا زلنا نذكر تصريحات السير صموبل هور [١] في ٩ نوفمبر و٥ ديسمبر سنة ١٩٣٥ وتشبث الحكومة البريطانية بعدم السماح بأعادة الحياة الدستورية في مصر بالرغم من إلغاء دستور سنة ١٩٣٠ بالأمر الملكى رقم ٦٧ الصادر في ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وبالرغم من مطالبة المصريين وتمسكهم باعادة « دستور الأمة » أى دستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ [٢].

لا شك أن تدخل إنكلترا هـذا في شئون مصر الدستورية لم يكن مبنياً على أساس شرعى بعد أن أعترفت بأن الشئون المذكورة من أختصاص ملك مصر والشعب المصرى وحدهما ولكنه يثبت لنا بوضوح أن الدولة الناقصة السيادة (وتلك كانت حالتنا حتى أبرام المعاهدة الأنكليزية المصرية فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) قلما تكون حرة التصرف فى حياتها الدستورية ، فأختصاصها الدستورى أما أن يكون مقيداً بقيود فعلية أو بقيود قانونية .

ففرنسا صاحبة الحماية علي تونس تأبى السماح بأدخال الحياة النيابية فى هـذه البلاد بالرغم من وجود حزب قوى من الطبقات المتعلمة يطالب بالدستور .

٢ — *وهذا هو المشاهد أيضاً فى الدول الواقعة تحت الأنتداب* : فان الدولة المنتدبة هى التى تضع إما وحدها أو بالاشتراك مع السلطات المحلية النظام الأساسى للبلاد التى تقع تحت أنتدابها ، أو على الأقل تشرف على وضع هذا النظام . فدستور سوريا صدر بقرار من المندوب السامى الفرنسى فى ١٤ مايو سنة ١٩٣٠ ، كذلك

(١) وزير الخارجية البريطانية حينئذ وقد صرح فى خطبة له يوم ٩ نوفمبر سنة ١٩٣٥ (خطبة الجلد هول Guild-Hall التى كان لها أسوأ الأثر فى مصر) أن بريطانيا العظمى تمانع فى عودة دستور سنة ١٩٢٣ .

(٢) لم تكف أنكلترا عن الممانعة فى إعادة دستور سنة ١٩٢٣ إلا على أثر اضطرابات شهرى نوفمبر وديسمبر سنة ١٩٣٥ التى بلغت أشدها فى القاهرة على الخصوص وإتحاد الزعماء المصريين وتأليفهم « الجبهة المتحدة » للمطالبة بأعادة الدستور فى الحال وعقد معاهدة مع أنجلترا على أساس مشروع معاهدة سنة ١٩٣٠ (مفاوضات النحاس — هندرسن). وكانت أول ثمرة لهذه الحركة إعادة دستور الأمة بالأمر الملكى الصادر فى ١٣ ديسمبر سنة ١٩٣٥ وعقد المعاهدة الأنكليزية ـ المصرية فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ .

منحت فرنسا جمهورية لبنان دستوراً فى ٢٣ مايو سنة ١٩٢٦ (عدل فى ١٧ أكتوبر سنة ١٩٢٧ و ٨ مايو سنة ١٩٢٩) ثم عطلته فى ٩ مايو سنة ١٩٣٢، وأخيراً أعيد فى ٤ يناير سنة ١٩٣٧ - عقب أمضاء المعاهدة الفرنسية اللبنانية فى ١٣ نوفمبر سنة ١٩٣٦ - بقرار من المندوب السامى الفرنسى أيضاً .

وقد صـدر القانون العراقى الأساسى تحت أشراف الحكومة البريطانية . وجاء في المعاهدة التى أبرمتها أنجلترا مع العراق في ١٠ أكتوبر سنة ١٩٢٢ لتقوم مقام عهد الأنتداب ما يأتى : « يوافق جلالة الملك (ملك العراق) على وضع مشروع قانون أساسى يعرض على المجلس التأسيسى العراقى وعلى تنفيذ هذا القانون الذى لن يتضمن شيئاً مناقضاً لأحكام المعاهدة الحالية »[١] .

٣ — *حالة الممتلكات الحرة البريطانية* : وإذا نظرنا إلى ما يسمونه المستعمرات أو الممتلكات الحرة أو الـ (Dominions) فأننا نجد أن دساتير كندا وأستراليا وجنوب إفريقيا مثلا صدرت بناء على مفاوضات مع الحكومة البريطانية وبشكل قوانين صادرة من البرلمان الأنكليزى Acts of Parliament . ولكن نلاحظ ان مهمة البرلمان الأنكليزى كانت مقصورة فى الواقع على تسجيل الدساتير التى أرتضتها هذه المستعمرات ووافقت عليها الحكومة البريطانية بدون أن يغير فيها :

١) *دستور كندا* : وأول هذه الدساتير دستور كندا إذ يرجع تاريخه إلى سنة ١٨٦٧ وحصلت عليه كندا بعد مفاوضة وموافقة الحكومة البريطانية. وصدر الدستور بشكل قانون أقره البرلمان الأنكليزى وصدقت عليه الملكة فكتوريا تحت عنوان The British North American Act فى ٢٩ مارس سنة ١٨٦٧ . ولم يعط القانون

---

(١) وطبيعى أن لا تستقل البلاد الواقعة تحت الأنتداب بوضع دستورها بمفردها لأن الانتداب نوع من الوصاية الدولية على الشعوب المعتبرة أنها لا زالت قاصرة . ونلاحظ مع ذلك أن الانتداب قد أنتهى فى البلاد التى ذكرناها (سوريا . لبنان .العراق) وحلت محله معاهدات تحالف وصداقة بين الدول المنتدبة والبلاد التى كانت خاضعة لأدارتها : المعاهدة السورية الفرنسية، ٩ سبتمبر سنة ١٩٣٦ ، المعاهدة الفرنسية اللبنانية ١٣ نوفمبر سنة ١٩٣٦ ، المعاهدة الأنكليزية العراقية ، ١٠ اكتوبر سنة ١٩٢٢ .

المذكور لكندا الحق فى تعديل أو تغيير دستورها وظل هذا الحق من إختصاص البرلمان البريطانى وحده. وقد صدر بالفعل من البرلمان الأنكليزى أكثر من ٣٣ قانون معدل لدستور سنة ١٨٦٧ آخرها قانون صادر فى أول يونيه سنة ١٩١٦.

أما المستعمرات الحرة الأخرى فقد حصلت على قسط أوفر من الأختصاص الدستورى وذلك لأن دساتيرها أحدث عهدا من الدستور الكندى كذلك كانت فكرة الأستقلال عن بريطانيا العظمى والأمبراطورية البريطانية والبرلمان الأنكليزى قد أخذت تسير.

٢) دستور أستراليا: فدستور أتحاد أستراليا Commonwealth of Australia مثلا صدر بالطريقة الآتية: وضعته أولا جمعية تأسيسية Convention معظم أعضائها منتخبون أجتمعت في «أدلايد» سنة ١٨٩٧، ثم عرض مشروع الدستور للأستفتاء على الشعب فى الولايات المختلفة، وبعد أن أقره الشعب فى هذه الولايات (ماعدا ولاية أستراليا الغربية فأن قبولها جاء متأخراً في أول أغسطس سنة ١٩٠٠) قدم مشروع الدستور هذا إلى البرلمان البريطانى فوافق عليه بنصه تقريبا في ٩ يونيو سنة ١٩٠٠ وصدر به قانون في سنة ١٩١١ تحت عنوان An Act to Constitute the Commonwealth of Australia

وقد أعطى البرلمان الأتحادى الأسترالى الحق فى تعديل هذا الدستور على شرط أن توافق على هذا التعديل أغلبية الشعب وأغلبية المقاطعات.

٣) دستور جنوب أفريقيا: وقد صدر دستور جنوب إفريقيا بنفس الطريقة تقريبا فهنالك أيضاً أجتمع مؤتمر Conférence Intercoloniale مؤلف من ممثلى المستعمرات البريطانية الأربعة التى يتكون منها اتحاد جنوب افريقيا Union of South Africa وهي: النتال. الكاب. ترنسڤال. أورنج. وانتهي هذا المؤتمر من وضع مشروع الدستور في أوائل سنة ١٩٠٩ وبعدئذ عرض على البرلمان الأنكليزى الذى وافق عليه فى ٢٠ سبتمبر سنة ١٩٠٩ South Africa Act. وفى الواقع هذا الدستور الذى بدأ تنفيذه في سنة ١٩١١ كان من عمل مستعمرات جنوب أفريقيا نفسها.

ولكن يجب أن يلاحظ أن المستعمرات الحرة Dominions كندا أستراليا. جنوب أفريقيا نيوزيلاندا قد أصبحت الآن بعد الحرب العظمى و بدخولها فى عصبة

الأمم ، وخصوصاً بعد المؤتمر الأمبراطورى الشهير الذى أنعقد فى لندرة سنة ١٩٢٦ والمؤتمر الذى تلاه (١٩٣١) ، دولا مستقلة حقاً تتعامل مع بريطانيا العظمى على قدم المساواة وعن طريق وزارة الخارجية لا وزارة المستعمرات فهى لا تخضع لبريطانيا العظمى ولا للوزارة البريطانية British Cabinet ولا البرلمان البريطانى British Parliament بل للتاج البريطانى مباشرة أى للملك . فالملك هو حلقة الأتصال بين أجزاء الأمبراطورية المختلفة المترامية الأطراف ، ولقبه الرسمي هو « ملك بريطانيا العظمى وأرلندا والأملاك البريطانية فيما وراء البحار وأمبراطور الهند » . ويمثل الملك فى كل من الدومنيون محافظ Governor له نظريا حق الأعتراض (الفيتو) على القوانين الصادرة من برلمان الدومنيون ولكن فى الواقع حق الفيتو هذا أصبح الآن معطلا.

ونظراً لتطور الدومنيون Dominions البريطانية من درجة المستعمرات البحتة إلى درجة مستعمرة حرة Self Governing Dom. ثم إلى دولة كاملة السيادة Etat Souverain يجب الأعتراف لها بالحق فى تعديل دستورها بدون رجوع إلى البرلمان البريطانى أو الحكومة البريطانية ، وهذا مهم على الخصوص بالنسبة إلى كندا التى كانت إلى وقت قريب لا تملك هذا الحق .

٤ ـ *حالة الدويلات أو الولايات المتحدة أتحادا مركزيا* — كذلك نجد أن الدويلات أو الولايات المتحدة إتحادا مركزيا « كالبلاد » الالمانية Länder التي تدخل فى تكوين دولة الريخ،والولايات الـ ٤٨ التي تتكون منها جمهورية أمريكا الشمالية ، والمقاطعات السويسرية Cantons Suisses وعددها ٢٢،ليست حرة تماما فى إختيار الدستور أو الحكم الذى تريده فأن الدستور الأتحادى نفسه La Constitution Fédérale يحدد نوع الدساتير التي يجب على الولايات إتخاذها ويضع الأسس التى يجب عليها أن تسير على مقتضاها فى نظامها الحكومى . فمثلا تنص المادة ١٧ من دستور فيمر Weimar (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) على ما يأتى : —

١) دساتير الولايات الالمانية Länder يجب أن تكون جمهورية .

٢) المجالس النيابية فى الولايات يجب أن تنتخب بالاقتراع العام المباشر السرى على أساس التمثيل النسبي ومع المساواة فى التصويت بين الرجال والنساء .

٣) حكومة كل ولاية من الولايات يجب أن تكون حائزة على ثقــة المجلس النيابى لهذه الولاية (النظام البرلمانى) . فهذه القيو د الثلاثة — الشكل الجمهورى — والنظام النيابى المبنى على الأقتراع العــام المباشر للرجال والنساء والتمثيل النسبى — والحكومة البرلمانية ، تقيد بلا شك حرية الولايات فى وضع دستورها .

كذلك ينص دستور الأتحادالسو يسرى على أن الأتحاد نفسه يضمن المحافظة على دساتير المقاطعات على شرط : —

١) الا تشمل دساتير المقاطعات على نصوص تتعارض مع نصوص الأتحاد نفسه .

٢) ان يكون دستور المقاطعة جمهوريًا وحكومتها نيابية أو ديمقراطية مباشرة .

٣) أن يكون الدستور قــد صدر بموافقة الشعب وأن يمكن تعديله إذا طلبت ذلك الأغلبية المطلقة للمواطنين La majorité absolue des citoyens (مادة ٦ من دستور ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤ السو يسرى الحالى)

الفصل الثالث

الدول البسيطة والدول المتحدة

أختلافها من الوجهة الدستورية

رأينا أن الدولة تقسم من حيث البساطة والتركيب ألى دولة موحدة أو بسيطة Etat simple ou unitaire و إلى دولة متحدة (١) والدولة المتحدة يكون اتحادها شخصيا أوفعليا أو أستقلاليا أو مركزيًا. وهذه الأقسام بعضها على الأقل يهم الباحث الدستورى .

---

(١) يطلق كثير من الكتاب على الدول المتحدة أيضا عبارة « الدول المركبة » Les Etats Composés لمقابلتها بالدول البسيطة Etats simples .

١- فالدولة البسيطة تكون الأمة فيها غالبا كتلة واحدة متجانسة وتكون السيادة فيها موحدة وحكومتها واحدة ودستورها واحد[1]. وهـذا لا يتنافى مع وجود أقسام إدارية فى الدولة الموحدة تسهيلاً لأدارة المصالح والمرافق العامة ولـكن هذه الأقسام يدرسها القانون الأدارى لا الدستورى. وأمثلة الدولة البسيطة أو الموحـدة كثيرة : مصر . فرنسا . إيطاليا . بلغاريا . تركيا . رومـانيا . فمصر مثلا مقسمة من الوجهة الأدارية إلى مديريات ومحافظات ومراكز وقرى و بلاد ولكن لا أهمية لهذه الأقسام من الوجهة الدستورية كما أنها لا تؤثر على وحدة الدولة المصرية .

٢- أما الدول المتحدة إتحاداً شخصياً Union personnelle فتتألف عادة من دولتين متعادلتين فى كل شىء لكل منهما سيادة داخلية وخارجية متميزة ودستور مستقل ولا يجمعها ألا المصادفة وهى مصادفة إجتماع حق وراثة العرش فى كل منها فى تاج واحد واسرة ملـكية واحدة . فاتحاد الدولتين لا يظهر إلا فى شخص ملـكهما ولذا كان هذا النوع من الأتحاد مؤقتا . ومن الأمثلة التاريخية على ذلك أتحاد انجلترا وهانوفر ، وهولندا ولـكسمبرج .

وقد أستمر الأتحاد الشخصى بين أنكلترا وهانوفر من سنة ١٧١٢ الى سنة ١٨٢٧ طالما كان ملك الأنكليز مختار هانوفر أيضا بمقتضى قانون وراثة العرش فى المملـكتين فلمـا جلست على عرش إنكلترا الملـكة فكتوريا فى سنة ١٨٢٨ أنفصلت هـانوفر وأنتهي الأتحاد الشخصي لأن قانون وراثة العرش فى هـانوفر لا يجيز أن تجلس على العرش ملـكة .

كذلك كان شأن إتحاد هولندا ودوقية لوكسمبرج من سـنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٩٩ الذى إنقضى لنفس السبب السابق وهو أن قانون لوكسمبرج قبل تعديله كان لا يجيز أن يتولى أمورها ملكة (أمرأة) كما كان الحال فى هولاندا فلما أعتلت جلالة الملكة ويلهلمينا عرش هولاندا فى سنة ١٨٩٠ إنفصل هذا الأتحاد الشخصى .

---

(١) وقدعرف الاستاذ جيدل Gidel بجامعة باريز الدولة البسيطة أو الموحدة كالآتى :

"L'Etat unitaire est celui qui a un seul gouvernement et qui met en oeuvre une volonté unique" Cours de Doctorat, Droit constitutionnel comparé, 1927-1928.

٣ — والاتحاد الحقيقى أو الفعلى Union réelle يتكون عادة من دولتين أو أكثر تحتفظ كل منهما فى الداخل بدستورها و بتشريعها وأدارتها ولكنها تخضع لأمير واحد ولا تكوّن فى الخارج إلا دولة واحدة. فالقوانين والحكومة الداخلية تختلف من دولة الى دولة ولكن الأمور الخارجية موحدة. فى الداخل عدة دول أما فى الخارج فدولة واحدة. والاتحاد الحقيقى من هذه الوجهة يشبه الاتحاد المركزى الذى سندرسه فيما بعد.

مثال ذلك: إتحاد السويد والنرويج من سنة ١٨١٤ إلى أن وقع الانفصال بينهما بطريقة سلمية بمعاهدة كارلستاد سنة ١٩٠٥.

مثال آخر: النمسا والمجر منذ إتفاقية سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٩١٨، ومع ذلك فقد إختلف الكتاب فى وصف هذا الاتحاد فيرى الكتاب المجريين أن الاتحاد المذكور شخصى Union personnelle إذ الدولتان متحدتان فى شخص ملكهما (الأمبراطور) الذى كان يحمل — منذ سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٩١٨ لقب أمبراطور النمسا وملك المجر. ويرى فريق آخر أن النمسا والمجر كانتا متحدتين إتحاداً مركزياً Etat fédéral. والرأى الثالث أن الاتحاد بينهما كان إتحاداً حقيقياً Union réelle. وهذه المناقشة تبين لنا بوضوح صعوبة التفرقة أحياناً بين أنواع الدول المتحدة.

وكان لكل من النمسا والمجر على حدة برلمان وحكومة مستقلة ولكن الرئيس الأعلى للدولة واحد وهو فى الوقت نفسه أمبراطور النمسا وملك المجر كما تقدم ويوجد بجانب ذلك وزارة خاصة للقيام بالأمور المشتركة Affaires Cammunes وهى العلاقات الخارجية والحربية والبحرية وما يلزم لهذه المرافق من المصاريف (المالية). ويراقب هذه الوزارة برلمان مشترك أيضاً مكون من وفدين Délégations ينتخب أحدهما برلمان النمسا والآخر برلمان المجر. فمن الوجهة الدولية لم يكن للنمسا والمجر إلا شخصية واحدة ومن الوجهة الداخلية كان كل منهما مستقلا بشئونه.

ومع ذلك أوجد الاتحاد السياسى شيئاً من الاتحاد الاقتصادى بين الدولتين فيما يتعلق بالتجارة الخارجية والجمارك والعملة والسكك الحديدية والضرائب غير المباشرة على الانتاج الصناعى الخ. كل هذه المسائل كانت تحل بطريقة واحدة بناء على مفاوضات

دورية (كل عشر سنوات) تقوم بها الحكومتان النمسوية والمجرية ويوافق عليها البرلمان . وأستمر هذا النظام قائماً فى جوهره مع بعض التعديلات فى التفاصيل حتى سنة ١٩١٨ إذ زال هذا الأتحاد الفعلى بعد الهزيمة فى الحرب العظمى . ولكن الذى يهمنا بصفة خاصة من الوجهة الدستورية هو تقسيم الدول الى : ١) دول متحدة اتحاداً استقلالياً ؛ ٢) ودول متحدة إتحاداً مركزياً .

الفرع الاول

الاتحاد الاستقلالى

Confédération d'Etats

يتكون الأتحاد الأستقلالى من عدة دول مستقلة وهو لا يعتبر دولة أو حكومة فوق حكومات الدول الداخلة فى الأتحاد بل هو تحالف من نوع خاص. ويمتاز الأتحاد الأستقلالى عن المحالفة العادية بوجود هيئة مشتركة، جمعية أو مؤتمر (Congrès Diète)، له بعض الأختصاصات وينوب عن جميع الدول المتحده فى مسائل معينة تحددها معاهدة الأتحاد . ولما كانت معظم هذه المسائل تمس السياسة الخارجية فقد إعترف بعض الكتاب للأتحاد الأستقلالى بشخصية دولية ناقصة .

وتحتفظ كل دولة متحدة إتحاداً استقلالياً بسيادتها الداخلية والخارجية ولا ينقصها ألا ما يختص به الأتحاد نفسه، وشخصيتها الدولية لا شك فيها فهى تملك حق التمثيل السياسى تمثيلا مستقلا إذ ليس للأتحاد نفسه ممثلون سياسيون ، ولها معاملة الدول الأجنبية وعقد المعاهدات على شرط ألا تتعارض هذه المعاهدات مع مصالح الأتحاد أو مصلحة الدول المتحدة الأخرى . أما المسائل المشتركة الهامة كمسألة الدفاع وحل المنازعات بين الدول المتحدة وبعضها أو بينها وبين الدول الأجنبية فينظرها مؤتمر أو جمعية مكونة من ممثلى الدول المتحدة وهذا المؤتمر هو الذى يعبر عن إرادة الأتحاد ،

وأختصاصاته محدودة . ومع أن قرارات المؤتمر تتخذ بالأغلبية إلا أنه لا يصح أعتباره برلماناً أو مجلساً تشريعياً بالمعنى المعروف بل هو مؤتمر سياسى (Conférence diplomatique) دولى فلا يمثل الشعب ولا ينتخبه الشعب بل يمثل الدول المتحدة نفسها أو بعبارة أصح حكوماتها وليس له سلطة مباشرة على الأفراد أو على موظفى كل من الدول الداخلة فى الأتحاد وقراراته لا تنفذ فى دولة من الدول المذكورة إلا إذا وافقت عليها حكومتها وأصدرت ما يوجب تنفيذها . وهذا مصدر ضعف للأتحاد الأستقلالى .

وبما أن الأتحاد الأستقلالى نفسه لا يعتبر دولة فوق الدول الداخلة فيه وليس له هيئة تنفيذية تنفذ إرادته وترغم الجميع على إحترامها فإن المؤتمر إذا أراد تنفيذ قراراته لا بد له من الألتجاء إلى دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة لتقوم بالتنفيذ نيابة عنه . وفى الواقع يلجأ الأتحاد فى ذلك إلى أكبر الدول المتحدة وأقواها .

ولا يمكن توسيع إختصاصات الأتحاد و بالتالى إختصاصات المؤتمر الأتحادى إلا إذا وافقت على ذلك جميع الدول الداخلة فى الأتحاد لان هذا يمس النظام الأساسي للأتحاد وحقوق جميع الدول الداخلة فيه . فاذا لم توافق إحداها على هذا التغيير فلها أن تنفصل عن الأتحاد أى أن رأى الأغلبية هنا لا يلزم الأقلية .

حق الأنفصال : ويجب أن نلفت النظر بصفة خاصة إلى حق الأنفصال هذا (Droit de secession) فلكل دولة متحدة إتحاداً إستقلاليا الحق فى الأنفصال عن الأتحاد إذا رأت ذلك من مصلحتها. وهذا الحق يصح إستعماله حتى ولو لم ينص عليه صراحة فى معاهدة الأتحاد . وذهب بعضهم كالمسيو Le Fur الأستاذ الآن بجامعة باريز إلى القول بأنه يصح أستعمال حق الأنفصال عن الأتحاد ولو تنازلت الدول عنه فى صك الأتحاد نفسه أى أن هذا التنازل ليست له قيمة قانونيه بل أدبية فقط . لكن معظم الكتاب يخالفون هذا الرأى ويقررون أنه يصح التنازل عن هذا الحق وحينئذ لا تستطيع قانوناً الدول المتحدة أن تترك الأتحاد . ومهما كان الأمر فان حق الأنفصال هذا مما يضعف الأتحاد الأستقلالى ويجعله عرضة للتفكك .

وإذا راعينا من جهة أخرى إختصاصات المؤتمر الضئيلة فى الأتحاد الأستقلالى،

وعجز المؤتمر الأتحادى عن تنفيذ إرادته لعدم وجود سلطة تنفيذية أتحادية ،وضرورة التجائه كل مرة إلى دولة أو أكثر من الدول المتعاقدة للقيام بالتنفيذ (وقد تعجز هذه الدولة أو الدول عن تنفيذ إرادة الأتحاد وحينئذ يختل النظام أو أنها تكون قادرة علي تنفيذ هذه الأرادة وحينئذ قد تسعي للتسلط على الدول الأخرى وتقضى على فكرة المساواة التى يقوم عليها الأتحاد الأستقلالى) ، اذا راعينا كل ذلك أمكننا أن نفهم كثرة التقلقل فى هذا النوع من أنواع الدول المتحدة والسبب فى عدم أنتشاره فى الوقت الحاضر . وفى الحقيقة الأتحاد الأستقلالى إنما يظهر فى التاريخ كنظام أنتقال فأما أن يؤدى إلى الأتحاد المركزى أو إلى انفصال الدول المتحدة واستقلالها نهائياً عن بعضها .

أمثلة الأتحاد الاستقلالى: — أحسن مثل تاريخى للأتحاد الأستقلالى هو الأتحاد الجرمانى الذى كان قائما من سنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٦٦ . فقد كونت دول أوربا الوسطي التيمن أصل المانى أتحاداجرمانيا أستقلاليا Confédération germanique بعهد أمضى فى فينا (٩ نوفمبر سنة ١٨١٥) وعدل فى فينا فى ١٥ مايو سنة ١٨٢٠ . شمل هذا الأتحاد أمبراطورية النمسا وخمس ملوكيات (بروسيا .هانوفر . بافاريا . ورتنبرج . ساكس) وسبع دوقيات عظيمة . وعشر دوقيات . وأحدي عشر أمارة وأربع مدن حرة . وبعض الدول لم تشترك فى الأتحاد الا بجزء من ملكها فان أمبراطور النمسا مثلا الذى عقدت له الرئاسة الدائمة أشرك النمسا ولم يشرك المجر ، واشتركت هولندا بلكسمبورج ولمبورج ، وإنجلترا بهانوفر الى سنة ١٨٣٧ ، والدانمرك بدوقيات الألب وشلزويج وهولشتين ولانبرج .

والغرض من هذا الأتحاد توثيق الروابط بين الدول المشتركة فيه والدفاع عن سلامتها ضد كل اعتداء أجنبي [1] وكان يمثل الأتحاد مؤتمر (Diète) محدود السلطة

---

(١) لذلك نص على حل المنازعات التى تنشأ بين الدول المتعاقدة بالطرق السلمية بالألتجاء إلى المؤتمر نفسه أو إلى التحكيم ، فالحرب ممنوعة بين هذه الدول إلا لتنفيذ عهد الأتحاد . قارن هذا بعصبة الأمم الحالية .

يجتمع فى مدينة فرنكوفورت تؤخذ قراراته بالأغلبية إلا إذا كانت هـذه القرارات متعلقة بالقواعد الأساسية للاتحاد أو قيدت حقوق الدول المتحدة فحينئذ كان يشترط الأجماع .

ولم يكن للمؤتمر (Diète) سلطة على الأفراد مباشرة ولا على موظفى الدول المختلفة الداخلة فى تكوينه،ولا يمكنه تنفيذ قراراته ألا بواسطة الحكومات المشتركة فيه. ولما وقع النزاع بين بروسيا والنمسا وهما أكبر دول الاتحاد وأعظمها شأنا إنحل الأتحاد سنة ١٨٦٦ وقام محله أتحاد دول المانيا الشمالية فى سنة١٨٦٧.وفى سنة١٨٧١ وبعد الحرب الفرنسية الألمانية أتحدت الدول الألمانية كلها تحت رئاسة بروسيا فصارت الأمبراطورية الألمانية وأخذت شكل الأتحاد المركزى (Etat fédéral) .

المثل الثانى : اتحاد دول أمريكا الشمالية من سنة١٧٧٦الى سنة ١٧٨٧أذ بعد أعلان أستقلالها فى سنة ١٧٧٦ سعت هذه الدول وعددها ١٣ فى ذلك الوقت ألى التقرب من بعضها للمحافظة على هذا الأستقلال وعقدت لذلك معاهدة أتحاد وتحالف (١٧٧٧) (Articles of Confederation and permanent union) . وفى الواقع كان ذلك اتحاداً استقلالياً Confédération d' Etats لايمثله الا مؤتمر (Congress) يتراوح عدد ممثلى كل دولة فيه من ٢ الى ٧ ومع ذلك لم يكن لكل منها الاصوت واحد فى المداولات . وأحتفظت كل دولة من الدول الثلاث عشر بالنصيب الأكبر من سيادتها فى الداخل والخارج فجاءت سلطة المؤتمر على الولايات ضعيفة جدا لاتتفق مع الغرض الذى أنشىء الأتحاد من أجله لذلك لم يدم هذا الأتحاد الأستقلالى إلا مدة قصيرة (عشرة سنوات) وفى سنة ١٧٨٧ أجتمعت فى فيلادلفيا جمعية تأسيسية Convention تمثل الدول المستقلة الثلاثة عشر ووضعت دستورا جديدا عرف بدستور فيلادلفيا ولا يزال معمولا به الى الآن رغم التعديلات المديدة التي أدخلت عليه Amendementas . أنشأ هـذا الدستور حكومة مركزية قوية فوق حكومات الدويلات الداخلة فى الأتحاد وبذلك تحول الأتحاد الأستقلالى الى إتحاد مركزى Etat fédéral .

الأتحاد الاستقلالى لا يدوم طويلا : وهكذا يلاحظ أن الأتحاد الأستقلالى لا يدوم طويلا بل هو نظام أنتقال كما قلنا لأن الدول المتحدة اما أن يضعف إتحادها فتنفصل عن بعضها وإما أن يزيد إتحادها ويقوى فتنقلب إلى إتحاد مركزى كما حصل فى سويسرا التى كانت متحدة أتحاداً إستقلالياً ثم تحول هذا الأتحاد الى أتحاد مركزى (Etat fédéral) بدستور سنة ١٨٤٨ (المعدل بدستور ٢٩ مايو سنة ١٨٧٤) ، والولايات المتحدة الأمريكية التى بعد أن جربت الأتحاد الأستقلالى إبتداء من سنة ١٧٧٧ عدلت عنه إلى الأتحاد المركزى بدستور فيلادلفيا سنة ١٧٨٧ ، وألمانيا التى صارت متحدة أتحاداً مركزيا بعد حرب السبعين بعد أن كانت متحدة أتحاداً أستقلاليا إلى سنة ١٨٦٦ .

ونلاحظ أيضاً أن دستور سويسرا (٢٩ مايو سنة ١٨٧٤) يستعمل كلمة (Confédération) وكلمة (Fédéral) كما لو كانتا مترادفتين والواقع أن سويسرا فى الوقت الحاضر متحدة أتحادا مركزيا Etat Fédéral لا أستقلاليا (Confédération d'Etats) أما أستعمال كلمة (Confédération) في مواضع متعددة من الدستور فأنما هو أثر من آثار العهد الماضى .

الفرع الثانى

الدولة المتحدة أتحادا مركزيا

L'Etat Fédéral

١ - **وصف الأتحاد المركزى** :— يتكون الأتحاد المركزى من عدة دول صغيرة (دويلات أو مقاطعات) تحتفظ كل منها بالصفات الداخلية للدولة ولكنها فى الغالب تفقد سيادتها الخارجية تماما. فلكل دولة صغيرة من الدول المتحدة أتحاداً مركزيا (الدويلات أو المقاطعات) قوانينها . ومجالسها النيابية . وحكومتها ومحاكمها وموظفوها وسكانها . ولكن جميع سكان هذه الدول الصغيرة أو الدويلات يدخلون

في الوقت نفسه فى تكوين دولة أكبر : دولة الأتحاد (L' Etat fédéral) . وللأتحاد نفسه هيآته الحكومية وسلطاته التنفيذية والتشريعية والقضــائية . ورعاياه هم مجموع رعايا الدويلات ، وأرضه هي مجموع أراضيها .

وإختصاصات الدولة وأعمالهـا (Les attributions étatiques) موزعة بين الأتحاد والدويلات . والأتحــاد فى حدود أختصاصاته يمكنه أن يلزم جميع الأفراد فقوانينه التى يصدرها فى حدود سلطته التشريعية تسرى على جميع السكان بدون وساطة الدويلات . والسلطة التنفيذية للأتحاد فى حدود أختصاصها يمكنها أن تنفذ أوامرها داخل الأتحاد كله و بدون أن يتوقف ذلك قانونًا على أرادة حكومات الدويلات.

والمسائل الخارجية عادة من أختصاص الأتحاد نفسه ولذا ليس للولايات فى الأتحاد المركزى شخصية فى نظر القانون الدولى العام . وهى — مهما بلغ أستقلالها الداخلى — فى نظر الدول الأجنبية شبيهة بالأقسام الأدارية . ولــكن إذا نظرنا إلى هذه الدويلات من وجهة القانون العــام الداخلى (القانون الأدارى والدستورى) وجدنا أنها تختلف كثيراً عن الأقسام الأدارية فى الدولة الموحدة . فالأقسام الادارية (كالمديريات مثلا) لا تملك التشريع ولا القضــاء بعكس الدويلات كما رأينا فلها مجالسها النيابية ومحاكمها . ومن جهة أخرى يمكن تغيير أختصاصات الأقسام الأدارية فى الدولة الموحدة أو البسيطة بقانون عادى بينما أختصــاصات الدويلات فى الأتحاد المركزى مصدرها دستور الأتحــاد نفسه (La Constitution Fédérale) فلا يمكن المساس بها بدون تعديل هذا الدستور . ويمكننا أن نقول أن الدول أقسام دولية والمديريات أقسام ادارية أما الدويلات فى الأتحاد المركزى فهى أقسام دستورية.

ب — **الدول التى تأخذ بنظام الأتحاد المركزى :** — هذا النظام شائع على الخصوص فى القارة الأمريكية وقد أخذت به هنالك الولايات المتحدة بدستور ١٧٨٧ (وفيها نشأ النظام الاتحادى المركزى بشكله الحاضر) والمكسيك والبرازيل والأرجنتين وفنزويلا . وفى أوربا : سويسرا (منذ سنة ١٨٤٨) والنمسا على حسب الرأى الغالب (منذ سنة ١٩٢٠) والمانيا (من سنة ١٨٧١ إلى سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤) وروسيا

السوفيتية (دستور ٦ نوفمبر سنة ١٩٢٣ نشر فى ٨ يناير سنة ١٩٢٤) [١] ومن المستعمرات البريطانية الحرة (Dominions) كندا وأستراليا وأفريقيا الجنوبية .

وقال بعض الكتاب أن نظام الأتحاد المركزى هو ذلك النوع من النظم الذى يمكن تطبيقه بنجاح على قارة بأسرها وتنبأ بزيادة إنتشاره فى المستقبل . ولكن نلاحظ مع ذلك ، خصوصاً إذا راعينا التطور الذى حصل فى الدولة الألمانية ، أن الأتحاد المركزى يسير ببطء نحو النظام الموحد .

١ ـ لقد ذكرنا روسيا السوفيتية من بين الدول المتحدة إتحاداً مركزياً ونقصد بذلك اتحاد الجمهوريات الأشتراكية السوفيتية ويرمز اليها بالحروف الآتية : U. R. S. S. R. أى Union des Républiques Socialistes Soviétiques Russes .

ويتكون هذا الأتحاد من عدة جمهوريات بعضها موحد وبعضها متحد إتحاداً مركزياً وعلى ذلك يمكننا أن نعتبر إتحاد الجمهوريات الروسية اتحاداً مركزياً مركباً.ومعلوم أن روسيا كلها تحت حكم القياصرة وبحسب دستور سنة ١٩٠٦ كانت دولة موحدة وبقيت كذلك إلى أن هبت الثورة البلشفية فى نوفمبر سنة ١٩١٧ [٢] .

---

(١) وافق مؤتمر أتحاد جمهوريات السوفيت بالأجماع فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ على دستور جديد ليحل محل دستور سنة ١٩٢٤ وقد أثار الدستور الجديد حماسة كثيرين من الخياليين وكتب المستر سدنى ويب الأنكليزى يقول « أن الدستور السوفياتي الجديد سيحدث فى العالم تأثيراً لم يحدثه الدستور الأمريكى الصادر فى سنة ١٧٨٧ ولا الدستور الفرنسى الصادر فى سنة ١٧٩٣ » . وسنشير إلى أحكام هذا الدستور الجديد كلما أقتضى الحال فى الصفحات التالية .

Voir : "La Nouvelle constitution de L' U. R. S. S précédée du Rapport de Staline" (Paris 1937) .

(٢) نصت المادة ١٣ من دستور روسيا الجديد (١٩٣٦) على أن « الدولة السوفياتية دولة « فيدراليه » قائمة على أساس إتحاد إختيارى بين جمهوريات أشتراكية متساوية فى الحقوق والواجبات» وعدد هذه الجمهوريات الداخلة فى الأتحاد ١١ . ونصت المادة ١٧ من الدستور المذكور على أن« لكل من هذه الجمهوريات المتحدة الحق المطلق فى الأنسحاب من الأتحاد حينما تشاء » وحق الأنفصال هذا غير معترف به فى دساتير الدول المتحدة مركزياً ولا شك أنه سيبقى حبراً على ورق فى الدستور الروسى .

٢ - أما الدولة الألمانية فكانت بلا شك متحدة أتحاداً مركزياً Etat Fédéral من سنة ١٨٧١ (دستور ١٦ ابريل سنة ١٨٧١) إلى نهاية الحرب العظمى ولكن إختلف الشراح فيما إذا كان دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ المعروف بدستور ڤيمر (نسبة إلى المدنية التى نشأ فيها) والذى حل محل دستور سنة ١٨٧١ قد أحتفظ بالشكل الأتحادى المركزى أو أنشأ فعلا دولة جديدة موحدة.وسبب الاختلاف أن عناصرالأتحاد المركزى أقل ظهوراً فى دستور سنة ١٩١٩ منها فى دستورسنة ١٨٧١ .

فأولا - بينما نجد أن دستور سنة ١٨٧١ كان يسمى الهيئات الداخلة فى تكوين الأمبراطورية الألمانية « دولا » (Staaten) أصبحت تسمى فى دستور سنة ١٩١٩ « بلادا » (Land) وجمعها (Länder) . ولم تأت هذه التسمية عفواً بل بعد مناقشات طويلة فى الجمعية التأسيسية فقد رفضت أغلبية هذه الجمعية كلمة« دولة »وكلمة Glied-Staat (Etat-membre) أى الدولة العضو فى الأتحاد ، لوصف كل من الدويلات المتحدة، وفضلت كلمة (Länder) « بلاد » لبيان أن ليس هناك إلا دولة واحدة هى صاحبة السيادة الحقيقة وهى « الريخ » Le Reich .

ثانياً - أعطى دستور ڤيمر لسلطات الأتحاد المركزية إختصاصات تشريعية وتنفيذيه ومالية (الضرائب) أوسع بكثير من التى كانت لها فى دستور سنة ١٨٧١ ونصت المادة ١٣ من دستور ڤيمر على أن قانون الريخ Reich يلغى فى حالة التعارض أي قانون صادر من الدويلات .

ثالثاً - أصبح من الممكن بحسب دستور سنة ١٩١٩ تغيير الدستور و بالتالى تقليل اختصاصات الدويلات إلى أصغر حد ممكن والقضاء على إستقلالها الداخلى بدون أخذ رأى هذه الدويلات ذاتها بل يكفى صدور قانون من دولة الريخ نفسها بأغلبية معينة وهى الأغلبية اللازمة لتعديل الدستور .

رابعاً - فقدت الدويلات تماماً ما كان لها قديماً فى دستور سنة ١٨٧١ من الأختصاص الخارجى إذ كان لهذه الدويلات — خلافاً لما هو متبع عادة فى النظام الأتحادى المركزى — حق التمثيل السياسى .

خامساً - أضعف دستور سنة ١٩١٩ سلطة مجلس الدويلات Le Reicharat

وهو المجلس الذى يمثل العنصر الأتحادى (Le principe fédéral) ، وقوى على العكس من ذلك سلطة مجلس الريخ (Reichstag) وهو الذى يمثل الشعب أى العنصر الموحد فى الدولة (Le principe unitaire) بينما كان لمجلس الدول (الدويلات) Bundsrat القديم فى دستور سنة ١٨٧١ إختصاصات كبيرة وسلطة واسعة .

سادساً - وأخيراً لم ينشأ دستور سنة ١٩١٩ بطريق التعاقد بين الدول (الدويلات) المختلفة الداخلة فى الأتحاد بل هو وليد جمعية تأسيسية تمثل الشعب ولم يعرض على الدويلات بعد ذلك لأبداء رأيها فيه أو لأخذ موافقتها عليه بالرغم من أحتجاج باڤريا وبعض الدويلات الأخرى على ذلك .

إذا راعينا كل هذه الأعتبارات ربما قلنا أن الهيئات (Länder) الداخلة فى تكوين الدولة الألمانية ما هى إلا أقسام إدارية ذات إختصاص واسع وعلى ذلك تصبح (الريخ) بعد دستور سنة ١٩١٩ دولة موحدة لا دولة متحدة مركزياً . ولكن هذا الرأى غير مطابق للحقيقة لأنه يوجد فى هذا الدستور نصوص أخرى تتنافى مع إعتبار البلاد (Länder) مجرد أقسام إدارية فمثلاً تنص المادة ٢ من دستور ڤيمر « أن أرض (الريخ) Reich مكونة من أراضى البلاد Le Territoire du Reich se compose des territoires des pays» وهذا أعتراف بالوجود الذاتى للبلاد المختلفة التى تدخل فى تكوين (الريخ). كذلك بحسب دستور سنة ١٩١٩ لا يمكن الحصول على جنسية الريخ (الجنسية الألمانية) بدون الحصول مقدماً على رعوية (Indigénat) إحدى البلاد الداخلة فى تكوينها . أى أنه لا يمكن لشخص أن يصبح ألمانياً إلا إذا حصل أولاً على الرعوية السكسونية أو الباڤارية أو البروسية الخ وهذا اعتراف آخر بشخصية هذه البلاد وبأنها ليست مجرد أقسام إدارية (وهنا نلاحظ أن الزعيم هتلر لم يكتسب الجنسية الألمانية إلا بعد أن أعطته إحدى الدويلات رعويتها) .

ومن جهة أخرى فأن لكل بلد من هذه البلاد دستور وبرلمان (Landtag) ووزارة ومحاكم الخ . . . ولا يوجد مثل ذلك فى الأقسام الأدارية للدولة الموحدة .

لهذا وبالرغم من التسليم بأن دستور ڤيمر كان خطوة كبيرة إلى الأمام فى سبيل

الوحدة الألمانية يرى معظم الكتاب أن ألمانيا كما صورها الدستور المذكور كانت دولة متحدة اتحاداً مركزياً (Etat Fédéral) لادولة موحدة .

ونقول كانت لأن الحال تغير الآن بعد تولى الزعيم هتلر الحكم فى ٢٠ يناير سنة ١٩٣٣ . فمن ذلك الوقت أخذت ألمانيا تخطو خطوات أخرى سريعة فى سبيل الوحدة . ففى ٣١ مارس سنة ١٩٣٣ أصدرت حكومة الريخ قانوناً يعطى لحكومات الولايات الألمانيــة الحق فى سن القوانين بدون موافقة المجالس النيابية للولايات حتى لو خالفت هذه القوانين دساتير هذه الولايات .

ونص قانون ٧ ابريل سنة ١٩٣٣ (الصادر من حكومة الريخ) على تعيين محافظ Reichsstatthalter يمثل الحكومة المركزية (حكومة الريخ) فى كل ولاية من الولايات ويعين هذا المحافظ ويعزله رئيس جمهورية الريخ بناء على أقتراح مستشار الريخ Le Chancelier .

وقضى هذا النظام على سلطة الدويلات إذ أن محافظ الريخ فى كل ولاية هو صاحب الأمر والنهى فيها فهو الذى يعين رئيس حكومة الولاية وله حق حل المجلس النيابي للولاية واجراء إنتخابات جديدة . ومن جهة أخرى قرر قانون ٧ ابريل سنة ١٩٣٣ أن ليس للمجالس النيابية فى الولايات الحق فى إسقاط حكومة الولاية بالتصويت على عدم الثقــة بها . وبذلك قضى على النظام النيابى البرلمانى فى البلاد Länder وأصبحت هذه المجالس عديمة الفائدة .

أما فيما يتعلق ببروسيا وهى أكبر الدويلات الألمانية شأناً فيقوم بوظيفة محافظ الريخ فيها مستشار الريخ نفسه وله الحق فى أن ينيب عنه شخصاً آخر . ولقد أدمجت حكومة بروسـيا فى حكومة الريخ وتولى أحد وزراء الريخ الجنرال Gœring رئاسة حكومة بروسيا وبذلك أصبح التعارض بين الحكومتين مستحيلاً . ولــكن كل هذا لم يكف حكومة الريخ وزعيمها . ففى ٣٠ يناير سنة ١٩٣٤ صدر القانون الخاص بتنظيم دولة الريخ فألغى المجالس النيابية فى الولايات ونقل حقوق السيادة التى كانت للبلاد (Länder) إلى دولة الريخ ونص على خضوع حكومات « البلاد » الى حكومة « الريخ » وأصبح ممثلو الريخ فى البــلاد ، المحافظون Reichsstatthalters ، خاضعين

مباشرة لوزير داخلية الريخ . ومن ذلك نرى أن الدويلات القديمة أصبحت تشبه الأقسام الأدارية فى الدولة الموحدة . وقد صدر مرسوم Ordonnance فى ٢ فبراير سنة ١٩٣٤ يعيد إلى البلاد بعض حقوق السيادة التى أنتزعها منها قانون ٣٠ يناير سنة ١٩٣٤ ولكنه نص فى الوقت نفسه على أن هذه الحقوق تتولاها البلاد باسم الريخ و بالنيابة عنها .

وكنتيجة منطقية لهذا التشريع ألغى قانون صادر فى ١٤ فبراير سنة ١٩٣٤ مجلس الريشسرات Reichsrat الذى كان يمثل البلاد و بالتالى العنصر الأتحادى فى الدولة . ومنذ أول ابريل سنة ١٩٣٥ أصبحت محاكم أول درجة ومحاكم الأستئناف في المانيا كلها تابعة للريخ مباشرة أى أن البلاد Länder فقدت سلطتها القضائية وأصبحت السلطة القضائية كلها خاضعة للحكومة المركزية. وأنشأ مرسوم بتاريخ أول مايو سنة ١٩٣٤ وزارة مركزية للعلوم والتربية والتعليم وكانت هذه المسائل فى الماضى من أختصاص الدويلات وحدها . وألغى مرسوم خاص الرعوية المحلية فليس هناك الآن إلا جنسية واحدة هى جنسية الريخ (الجنسية الألمانية) . وفى ١٧ يونيو سنة ١٩٣٦ صدر مرسوم بتوحيد إدارة البوليس فى جميع الريخ.والمبدأ الذى يسود كل هذا التشريع هو الآتى : شعب واحد ، دولة واحدة ، حاكم واحد . Ein Volk. Ein Reich. Ein Führer (١)

وهكذا أمكن للزعيم هتلر أن يتم عمل بسمارك . وأصبحت المانيا دولة موحدة بعد ان جربت نظام الأتحاد الأستقلالى من سنة ١٨١٥ الى سنة ١٨٦٦ والنظام الأتحادى المركزى من سنة ١٨٧١ الى سنة ١٩٣٣ — ١٩٣٤.

م — *كيف ينشأ الأتحاد المركزى* : وإن كان الأتحاد المركزى قد زال اليوم بالنسبة لدولة الريخ إلا أنه لا زال باقيًا فى الدول الأخرى التى ذكرناها وربما أمتد ألى غيرها كأسبانيا و يوجوسلافيا مثلا و يهمنا أن نعرف كيف ينشأ هذا النوع من انواع الدول وما هى العوامل التى تدفع ألى ظهوره . ونحن اذا تأملنا نجد أن الأتحاد

---

(١) أنظر : Annuaire de L'institut International de Droit Pulic سنة ١٩٣٤ و ١٩٣٥ و ١٩٣٦ تحت عنوان "Allemagne"

المركزى ينشأ بطريقتين . أما بتفكك دولة كانت موحدة ألى عدة دويلات صغيرة وأما بأنضمام عدة دول إلى بعضها لتكوين دولة كبيرة .

١ – ومن أمثلة الأتحاد المركزى الناشىء عن تفكك دولة كانت موحدة فى الأصل: روسيا البلشفية وبعض دول أمريكا اللاتينية كالبرازيل والأرجنتين والمكسيك. والظاهر أن أختيار دول أمريكا لنظام الأتحاد المركزى كان عن طريق تقليد الولايات المتحدة الشمالية . وقد لاحظ بعض الكتاب أن أختيار هذا النظام لم يكن موفقاً فأن الصعوبة التى تلاقيها دول أمريكا اللاتينية فى إقامة حكومة ثابتة ناتجة إلى حد ما من عدم تركيز السلطة فى حكومة قوية وتوزيعها بين حكومة الاتحاد وحكومات الولايات الداخلة فى تكوينه. ومن الامثلة عن الأتحاد المركزى بطريقة التفكك أيضاً النمسا .لقد كانت النمسا كما رأينا ولغاية سنة ١٩١٤ متحدة مع دولة المجر إتحاداً حقيقياً ولكنها بعد أن إنفصلت عنها عقب الحرب الكبرى وفقدت جزءاً كبيراً من أراضيها وسكانها بمقتضى معاهدة سان جرمان إتخذت الشكل الأتحادى المركزى فى دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (المعدل فى ٧ ديسمبر سنة ١٩٢٩[١]) . فبعد أن نصت المادة الأولى من هذا الدستور على أن النمسا جمهورية ديموقراطية مصدر السلطات فيها الشعب قررت المادة الثانية أن شكل الدولة إتحادى مركزى (Etat Fédéral) . ويتكون الأتحاد من ثمانيه مقاطعات مستقلة (Selbstandige-Länder) ومن العاصمة (ڤينا Vienna) .

وقد ينشأ الأتحاد المركزى بطريق التفكك فى الدول المكونة من عناصر إقليمية مختلفة جمعتها الصدف فإذا ما أرادت هذه العناصر الأقليمية أستعادة شخصيتها أمكن التوفيق بين هذه الرغبة وبين الأحتفاظ بكيان الدولة بحل وسط ، وهو العدول عن الدولة الموحدة إلى نظام الأتحاد المركزى الذى يحتفظ لسلطات الأتحاد باختصاصات متنوعة ويعطى للأجزاء التى يتكون منها إستقلالا ذاتياً واسع المدى . وهذا ما تطلبه بعض الهيئات فى دولة يوجوسلاڤيا الحالية .

٢ – أما نشوء الأتحاد المركزى عن طريق إنضمام عدة دول ألى بعضها فهو

---

(١) الغى هذا الدستور الآن واستعيض عنه بدستور صادر فى أبريل سنة ١٩٣٤

الغالب وأمثلة ذلك : سويسرا — الولايات المتحدة — المانيا قبل النظام الحالى — استراليا — كندا — أفريقيا الجنوبية .

والعوامل التى تساعد على تكوين الأتحاد المركزى بطريق الأنضمام بعضها داخلى وبعضها خارجي. فمن العوامل الداخلية التجانس الناشىء عن وحدة الأصل والعادات والميول والخضوع في الماضى إلى سلطان واحد (الولايات المتحدة — ألمانيا - أستراليا).

ومن العوامل الخارجية رغبة الدول فى الدفاع عن كيانها ضد عدو خارجي مشترك (الولايات المتحدة — المانيا) . ونجد هذه العوامل الداخلية والخارجية متوفرة فى الولايات المتحدة الأمريكية فالذى دفع الولايات الثلاث عشر[1] إلى الأتحاد هو ثورتها المشتركة ضد إنكلترا ورغبتها فى المحافظة على إستقلالها الذى دفعت ثمنه غالياً . أضف الى ذلك أن جميع هــذه البلاد كانت خاضعة لملك الأنكليز ومعظم سكانها من أصل واحد وأفكارهم وميولهم واحدة .

فالدول اذا ما توفرت هذه العوامل أو معظمها تسعى إلى توثيق الروابط بينها . وبما أنها تريد فى الوقت نفسه أن تحافظ على كيانها الذاتى وتحتفظ بشىء من الأستقلال في إدارة شئونها الداخلية فالشكل الأتحادى المركزى هو أنسب الحلول فى مثل هذه الأحوال .

د — ***توزيع الأختصاص بين الأتحاد المركزى والدويلات*** : أهم المسائل التى تتعرض لها دساتير الدول المتحدة إتحاداً مركزياً هى توزيع الأختصــاص Les attributions étatiques بين الأتحاد نفسه L'Etat fédéral والدويلات الداخلة فى تكوينه . ويشمل هذا البحث نقطتين : ١) كيفية أو طريقة توزيع الأختصاص وهى مسألة شكلية ؛ ٢) بيان الأعمال التى تدخل عادة فى إختصاص الأتحاد المركزى والأعمال التى تختص بها الدويلات وهى مسألة موضوعية .

(١) ***كيفية توزيع الأختصاص بين الأتحاد المركزى والدويلات*** : يمكن تصور ثلاث طرق لتوزيع هذا الأختصاص . الأولى : أن يبـين دستور

---

(١) عدد الولايات التى تدخل فى تكوين الولايات المتحدة الأمريكية الشمالية الآن ٤٨ ولاية . اما عددها فى بادىء الأمر فكان ١٣ فقط.

الأتحاد على سبيل الحصر المسائل التى من إختصاص الدولة المركزية والمسائل التى من إختصاص الدويلات . الثانية : أن يكتفى الدستور بتحديد إختصاصات الأتحاد وما عدا ذلك يدخل فى إختصاص الدويلات . الثالثة : وهى عكس الطريقة المتقدمة تماماً ، يحدد الدستور إختصاصات الدويلات وينص على أن كل ما عدا ذلك يدخل فى إختصاص الأتحاد .

أما الطريقة الأولى فهى أردأ الثلاثة وهى ليست عملية في الواقع لأنه مهما كان إحصاء الدستور وافياً فقد تستجد مسائل غير منصوص عنها في صلب الدستور وحينئذ لا يعلم أهى من أختصاص الأتحاد أم الدويلات .

فلم يبق ألا الطريقتان الثانية والثالثة ويجب أن يلاحظ أهمية الفرق بينهما فان تحديد إختصاص الأتحاد أو الدويلات معناه أن هذا الأختصاص المحدد إستثنائى مهما بلغ أتساعه وأن الأصل هو اختصاص الهيئة التى لم يحدد الدستور سلطانها .

والواقع أن معظم الدول المتحدة إتحاداً مركزياً أخذت بطريقة تحديد إختصاصات الحكومة المركزية . وقد نص التعديل العاشر (Xe. Amendement) لدستور الولايات المتحدة الأميركية مثلا على أن السلطات التى لم يمنحها الدستور للولايات المتحدة (الحكومة المركزية) أو التى لم يحرمها هذا الدستور على الولايات (الدويلات) تعتبر أنها محفوظة للدويلات وللشعب[1].

وقد إتبعت هذه الطريقة نفسها سويسرا وألمانيا (دستور سنة ١٨٧١ ودستور سنة ١٩١٩) وروسيا السوفيتية[2] وربما كان السبب فى إتباع هذه الطريقة تاريخي فأن الأتحاد فى معظم هذه الدول (الولايات المتحدة . سويسرا . ألمانيا) لم ينشأ إلا بتقرب عدة دول كانت فى الأصل مستقلة تغار على إستقلالها فلم ترد أن تقيده إلا بالقدر اللازم لحماية الجميع وتحقيق الغرض من الأتحاد . ولذا حددت إختصاص الحكومة المركزية (الأتحاد) وأطلقت إختصاص الدويلات . وإذا إنتقلنا الى

---

(1) "Les pouvoirs qui ne sont pas délégués aux Etats-Unis par la constitution ou qui ne sont pas refusés par elle aux Etats sont resérvés aux Etats respectivement ou au peuple" (Xe. Amendement)

(٢) أنظر دستور إتحاد جمهوريات روسيا الأشتراكية السوفيتية الحالى مواد ١٥ و ١٦ .

المستعمرات البريطانية الحرة Dominions نجد أن أستراليا مثلا قد أتبعت طريقة تحديد أختصاصات الحكومة المركزية . أما كندا فقد أخذت بالطريقة العكسية أى أنها حددت إختصاصات الولايات وقررت أن كل ما لم يعطه الدستور لها فهو من إختصاص الأتحاد (الحكومة المركزية) وبذلك أصبح أختصاص الأتحاد هو الأصل. وربما كانت هذه الطريقة أفضل لأن تحديد أختصاص الحكومة المركزية قد يشل يدها ولو مؤقتاً (أى الى أن يعدل الدستور) إذا ما جدت مسائل لم ينص عليها الدستور. ويكفي أن نفكر فى التشريع الأجتماعى وتشريع العمال مثلا . وهذه الطريقة منفقة من جهة أخرى مع السير الطبيعى للدول الأتحادية إذ أن جميع الدول التى أخذت بهذا النظام شعرت بعدذلك بحاجتها لتوسيع سلطة الأتحاد (الحكومة المركزية) على حساب الدويلات، وهذا ماحصل فى الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا وألمانيا. وقد رأينا كيف أن هذه الدولة الأخيرة تحولت إلى دول موحدة . وفى الولايات المتحدة وسويسرا فسر القضاء الأتحادى (المحكمة العليا الأمريكية ومحكمة الأتحاد السويسرى) النصوص التى تحدد إختصاصات الحكومة المركزية تفسيراً واسعاً جداً جعلها تشمل عدة أمور لم تكن فى الأصل من اختصاص هذه الحكومة .

(٢) **المسائل التى من أختصاص الأتحاد** (L'Etat fédéral) **والمسائل التى من أختصاص الدويلات أو الولايات** Les Etats-Membres : **تختلف الحلول** بالطبع بأختلاف الدساتير ولكن إذا قارنا دساتير الدول المتحدة أتحادا مركزيا ببعضها رأينا أن المبادىء العامة التى تتبعها هذه الدساتير متشابهة فى الجوهر .

١ — **القضاء** : فأولا فيما يتعلق بالوظيفة القضائية نجد أنها تُترك عادة للدويلات أو للولايات . فالقضاء عادة يعتبر من المسائل المحلية التي تقوم بها كل ولاية لا من المسائل التى يختص بها الأتحاد نفسه. ولكن هذا لايمنع من وجود هيئة قضائية عليا تابعة للأتحاد مباشرة كالمحكمة الأتحادية فى سويسرا Le Tribunal Fédéral (انظر المواد ١٠٦ - ١١٤ من دستور الأتحاد السويسرى) والمحكمة العليا (La Cour Suprême) فى الولايات المتحدة الأمريكية (أنظر المادة الثالثة من دستور الولايات المتحدة) ومحكمة

الريخ التى كان مقرها ليبزج فى ألمانيا Reichsgericht, Tribunal du Reich (أنظر المادة ١٠٣ من دستور ڤيمر) .

وتختص هـذه المحكمة الأتحادية العليا عادة بنظر القضايا المهمة كالفصل فى المنازعات بين الأتحاد والدويلات أو بين الدويلات وبعضها أو بين الأفراد التابعين لولاية والولايات الأخرى . ويكون لها أحيانا أختصاص أستئنافى بالنسبة للمحاكم العليا فى الولايات. وتختلف التفصيلات بأختلاف الدساتير فللمحكمة الأتحادية فى سويسرا Tribunal fédéral مثلا إختصاص مدنى وجنائى واسع (أنظر مواد ١٠٦ — ١١٤ من دستور سنة ١٨٧٤) وقد يوجد بجانب الهيئات القضائية الأتحادية السالفة الذكر محاكم إدارية عليا Cour administrative fédérale تابعة للأتحاد أيضا للفصل فى القضايا الأدارية وفى مسائل تاديب الموظفين التابعين للاتحاد (أنظر مادة ١١٤ مكررة من الدستور الأتحادى السويسرى) ومحاكم دستورية Cour Constitutionelle كما هو الحال في دستور ڤيمر ودستور النمسا السابق (سنة ١٩٢٠ معدل سنة ١٩٢٩) للفصل فى القضايا ذات الصفة السياسية . وماعدا ذلك من القضايا يدخل فى أختصاص محاكم الدويلات .

٢ — التشريع La Législation : أما فيما يتعلق بالتشريع فأن البرلمان الأتحادى فى الحكومة المركزية يتمتع بأختصاصات واسعة. فالتشريع فى جميع المسائل الهامة كالعلاقات الخارجية والدفاع الوطنى والمواصلات بما فى ذلك البوستة والتلغراف والتليفون ، ومسائل العملة والنظام الجمركى ، والهجرة ، والجنسية (جنسية الأتحاد لا رعوية الولاية) يكون عادة من أختصاص البرلمان الأتحادى وحده[1] (أى الحكومة المركزية) وليس لبرلمان الولايات شأن فى ذلك . ولا يقف إختصاص الأتحاد التشريعي عند ذلك الحد بل يقاسم الدويلات سلطة التشريع فى معظم المسائل الأخرى أما بوضع تشريع كامل[2] (وفى حالة التعارض يلغي القانون الصادر من الأتحاد قوانين الولايات . مادة ١٣ من دستور ڤيمر) أو بالاكتفاء بوضع القواعد العامة Normes التى يجب على الولايات المتحدة أن تخضع لها وتسترشد بها فى وضع تشريعاتها الداخلية[3]

(1) Compétence Exclusive (2) Compétence Concurrente
(3) Compétence normative

٣ — **التنفيذ**: ويقوم الأتحاد عادة بتنفيذ القوانين التى يصدرها بواسطة موظفين خاضعين له مباشرة ومستقلين عن الولايات (Fonctionnaires fédéraux) ويمكن نقلهم من جهة إلى أخرى داخل حدود الأتحاد كما تفعل الدولة الموحدة مع موظفيها(مادة ١٤ دستور ڤيمر). ولكن للأتحاد أن يعهد بذلك الى الدويلات نفسها فتقوم به بواسطة موظفيها. وبما أن هذه تنفذ قوانين لم تصدرها هي فقد تخطأ فى التنفيذ أو تهمل فيه لذلك تنص دساتير الدول المتحدة فى هذه الحالة على أن السلطة المركزية الحق فى مراقبة تنفيذ الدويلات لأوامر وقوانين الحكومة المركزية. وهذه المراقبة تتمثل أولا — فى التعليمات التى للدولة المركزية الحق فى إرسالها ألى حكومات الدويلات. ثانيا — فى إحتفاظ الحكومة المركزية لنفسها بحق أرسال (قومسير) أو مندوب ليراقب عن قرب تطبيق قوانين الأتحاد فى الولايات المختلفة. ثالثا — للحكومة المركزية أن تلفت نظر الدويلات الى الخطأ أو النقص الذى قد يظهر فى تنفيذ قوانين الأتحاد (أنظر مادة ١٥ من دستور ڤيمر مثلا).

٥ — **تعديل الدستور فى الدولة المتحدة مركزيا. أشتراط موافقة أغلبية الولايات على التعديل**: دستور الدول المتحدة مركزيا مسطور وجامد (Rigide) فلا يمكن تعديله إلا باتباع طريقة مخصوصة كإشتراط أغلبية معينة مثلا. ولا يكفي موافقة السلطات الأتحادية وحدها (أى البرلمان الأتحادى والحكومة الأتحادية) علي هذا التعديل بل يشترط أيضا وعادة موافقة أغلبية الدويلات أو المقاطعات حتى ينفذ تعديل الدستور الاتحادى.

في سويسرا لايصير تعديل الدستور الاتحادى نافذا الا اذا وافق على التعديل أغلبية الناخبين وأغلبية المقاطعات (١٢ مقاطعة على الأقل لأن عدد المقاطعات ٢٢). وفى الولايات المتحدة يجب أن توافق على تعديل الدستور الأتحادى ٣/٤ الولايات علي الأقل (أى ٣٦ ولايه من ٤٨)[1]. وبذلك تشترك الولايات فى تعديل الدستور

---

(١) أى المجالس التشريعية فى ثلاثة أرباع الولايات على الأقل.

الاتحادى ويمكنها أن تدافع عن أستقلالها الذاتى وكيانها ضد كل تعديل يراد به تقوية الحكومة المركزية وزيادة إختصاصاتها على حساب الولايات. ولكن لايشترط مع ذلك لتعديل الدستور موافقة جميع الدويلات أو المقاطعات بل موافقة أغلبيتها فقط. وليس للأقليــة التى ترفض التعديل أن تخرج من الأتحاد أى ليس لها حق الأنفصال Droit de secession بل يجب أن تخضع لرأى الاغلبية ويمكن حملها على ذلك بالقوة [1] وهــذا يميز الأتحاد المركزى Etat fédéral عن الأتحاد الاستقلالى (Confédération d'Etats) أذ أن الدول التى تؤلف هذا الاخير ليست مرغمــة على قبول تعديل الدستور وإذا لم توافق على التعديل فيمكنها أن تنفصل عن الأتحاد.

استثناءات من القاعدة المتقدمة : بالرغم من أن ألمانيا كانت متحدة اتحاداً مركزياً لغاية سنة ١٩٣٣ فان دستور ڤيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) لم يشترط موافقة أغلبية الدويلات الداخلة فى الأتحاد على تعديل الدستور بل كان يكفى لذلك قانون صادر من الريشستاج Reichstag نفسه بأغلبية مخصوصة وعليه فيصح لقانون دستورى صادر من الريشستاج أن يقرر ألغاء جميع أختصاصات الدويلات وينقل الأختصاصات المذكورة ألى دولة الريخ نفسها وهذا ما حصل فعلا كما رأينا ولكن لا بقانون من الريشستاج بل بمرسوم صادر من الحكومة أو الزعيم هتلر بناء على التفويض المعطى له فى مارس سنة ١٩٣٣ (Loi de pleins pouvoirs). وعدم النص فى دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ على أشتراك الدويلات فى تعديل الدستور من ضمن الاسباب المهمة التى جعلت بعض الكتاب يقرر أن المانيا بحسب دستور ڤيمر لم تكن دولة متحدة إتحــاداً مركزياً بل دولة موحدة وقد سبق لنا أن فندنا هذا الرأى فيما تقدم.

---

(١) دستور روسيا الأخير (٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ مادة ١٧) مع أنه من النوع الأتحادى المركزى (الفدير الى) ينص مع ذلك على أن لكل جمهورية داخلة فى الأتحاد حق الأنفصال عن الأتحاد. ولا شك أن هذا النص نظرى لا عملى. فقد أثبتت روسيا للآن أنها لاتتساهل إزاء أية فكرة إنفصالية ولا تتأخر عن قمع كل حركة من هذا النوع بأقصى الشدة.

وإذا رجعنا إلى الدستور الروسي الصادر في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ نجـد أنه يعطي البرلمان الأتحادي حق تعديل الدستور بأغلبية ٢/٣ الأصوات في كل من المجلسين وبدون حاجة لموافقـة أغلبية الجمهوريات الداخلة في الأتحـاد (انظر المادة ١٤٦ والأخيرة من الدستور المذكور) . ولا شك أن أشتراط موافقة أغلبية الدويلات على كل تعديل للدستور الأتحادي أكثر أحتراما لحقوق هذه الدويلات ، وموافقة لطبيعة الأتحاد المركزي الذي لا يتألف من الأفراد فحسب بل من وحدات سياسية أيضا تتمتع بقسط من الأستقلال الداخلي .

و – الهيئات التي تمثل الأتحاد : – لا نجـد في الأتحاد الأستقـلالي (Confédération d'Etats) عادة ألا هيئة واحدة تمثـله وهي المؤتمر أو الدييت Diète وعلى العكس من ذلك في الدول المتحدة أتحـاداً مركزياً (Etats fédéraux) نجد هيئات مختلفـة تتولى السلطات الثلاث : التنفيذية والتشريعية والقضائية .

١ – السلطة التنفيذية الأتحادية : فالسلطة التنفيذية في الدول المتحدة أتحاداً مركزياً يتولاها في الغالب رئيس أعلى يساعده عـدد من الأعوان أو الوزراء . ففي الولايات المتحدة الأمريكية الرئيس الأعلى للأتحاد (The Président of the U.S.A.) ينتخب من الشعب على درجتين أي بطريق الأنتخاب غـير المباشر ولمدة أربع سنوات وهو الذي يعين ويعزل وزراءه ويطلق عليهم اسم (Secrétaires) وهنـاك وكيل للرئيس (Vice-Président) ينتخب بنفس الطريقة .

وفي ألمانيا حسب دستور ڤيمر Weimar كانت السلطة التنفيـذية في يد رئيس الجمهورية المنتخب مباشرة من الشعب وحكومة مكونة من مستشار الدولة Chancelier du Reich وعدد من الوزراء . ويقوم مستشار الدولة بوظيفة رئيس الوزراء في الدول الأخرى .

أما في الأتحاد السويسري فأن السلطة التنفيذية المركزية يتولاها مجلس مكون من سبعة أشخاص Conseil fédéral ينتخبهم البرلمان الأتحادي لمدة ثلاث سنوات كما ينتخب واحداً منهم كل سنة ليقوم بوظيفة رئيس الأتحاد (Président de la Confédération) . وفي إتحاد الجمهوريات الأشتراكية السوفيتية كذلك لا يوجد رئيس للأتحاد بل تتكون السلطة

التنفيذية المركزية من مجلس مكون من « قوميسيرى الشعب »(١) وينتخب البرلمان الأتحادى جميع أعضاء المجلس المذكور. (مادة ٥٦ دستور ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦).

٢ – **السلطة التشريعية الأتحادية** :– والسلطة التشريعية للأتحاد يتولاها عادة برلمان مكون من مجلسين : مجلس منتخب من الشعب فى جميع الولايات وبنسبة عدد السكان كما لو كانت الدولة دولة موحدة، أى لا يراعى فى إنتخابه أن يكون لكل ولاية عـدد محدد من النواب ، ومجلس أعلى يمثل مصالح الدويلات المختلفة ولذلك يراعى فى تكوينه عادة أن يكون لكل ولاية مهما كانت أهميتها من حيث المساحة أو السكان عدد من الممثلين مساو لعـدد ممثلى أى ولاية من الولايات الأخرى . أى تتساوى الولايات من حيث التمثيل فى المجلس الأعلى . ولكن لهذه القاعدة إستثناءات كما سنرى (المانيا).

ففى الولايات المتحدة الأميركية يتكون الكونغرس Congress وهو البرلمـان الأتحادى من مجلس النواب (House of Representatives) المنتخب من الشعب مباشرة وبالاقتراع العام لمدة سنتين، ومجلس الشيوخ (Senate) وهو مكون من عضوين (شيخين) عن كل ولاية بصرف النظر عن مساحتها أو عدد سكانها .فعدد أعضاء مجلس الشيوخ هناك ستة وتسعون لأن عدد المقاطعات ثمانية وأربعون(٢) .

وفى سويسرا كذلك يتألف البرلمان الأتحادى Assemblée Fédérale من مجلس الأمة Conseil National وهو منتخب على أساس السكان ومن مجلس المقاطعـات Conseil des Etats وكل مقاطعة أو (كانتون) تنتخب عضوين إثنين ليمثلاهـا فى هذا المجلس . وعدد أعضائه ٤٤ نظراً لأن عدد المقاطعات ٢٢ .

---

(١) Conseil des Commissaires du peuple وهو شبيه بمجلس الوزراء فى الدول الأخرى . وقد بين الدستور الحالى إختصاصاته وكيفية تشكيله فى المواد ٦٤-٧٨.

(٢) كانا عضوا مجلس الشيوخ عن كل ولاية ينتخبان بواسطة برلمان هذه الولاية ولكن تعدل الحال وأصبح إنتخابهما الآن بواسطة الشعب أى ناخبى الولاية . وهذا الحل أكثر ديمقراطية .

ولكن ألمانيا لم تأخذ بقاعدة تمثيل الدويلات أو الولايات بالتساوى داخل المجلس الأعلى لا فى دستور سنة ١٨٧١ ولا فى دستور سنة ١٩١٩ مع أنهـا كانت دولة متحدة إتحـاداً مركزياً Etat fédéral . فكان عدد ممثلى الدويلات أو « البلاد » Länder فى مجلس الـ Reichsrat المنحل كعدد ممثليها فى مجلس الـBundesrat القديم (١) يختلف بحسب أهمية كل ولاية وعدد سكانها . فنص دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ (دستور ڤيمر) وهو آخر دستور إتحـادى لألمانيا على أن لـكل ولاية Land من ولايات الريخ صوت واحد على الأقل فى مجلس الريشسرات أما الدويلات الكبيرة فكان لها صوت إضافى عن كل ٧٠٠٠٠٠ ساكن . ولكن خوفاً من أستئثار بروسيا بالأمر (وهى أكبر البلاد المتحدة الألمانية وأعظمها شأنا) نص الدستور المذكور (مادة ٦١) على أنه لايمكن أن يزيد عدد ممثلى أية ولاية فى الريشسرات Reichsrat عن ٢/٥ أعضاء المجلس جميعهم . وبذلك كان عدد أعضاء مجلس الريشسرات قبـل الغائه - في ١٤ فبراير سنة ١٩٣٤ - ٦٦ عضواً منهم ٢٦ لبروسيا و ١٠ لبـاڤاريا و ٦ لساكس و ٤ لورتمبرج و ٤ لولاية باد و ٣ لتورنج الخ .

ولو كان التمثيل فى هذا المجلس الأعلى مبنياً على عدد السكان بدون تقييـد لأدى ذلك الى أستيلاء بروسيا على ثلثى المقاعد تقريبا إذ عدد سكانهـا بحسب تعداد سنة ١٩٢٥ بلغ ٣٨ مليون نسمة من ٦٢ مليون نسمة لكـل ألمانيا . وقبل سنة ١٩١٤ كانت بروسيا وحدها تشمل على ٤٠ مليون من السكان أى على ثلثاى مجموع سكان الأمبراطـورية في ذلك الوقت بينما ولاية كولاية (Shamburg-Lippe) كان لا يتعدى عدد سكانها ٤٦٠٠٠ نسمة ، فالنسبة بين الولايتين أذن ١/١٠٠٠ تقريبـاً .

---

(١) الريشسرات (Reichsrat) وهو المجلس الأعلى فى دستور سنة ١٩١٩ يشبه البندسرات Bundesrat القديم فى دستور سنة ١٨٧١ (دستور بسمارك) ، فهو مكون مثله من مندوبين عن حكومات الدويلات لا من أشخاص منتخبين من الشعب . هذا من حيث الشكل. أما من حيث الاختصاص فأن سلطة وإختصاصـات مجلس البندسرات (١٨٧١) كانت أكبر وأوسع من سلطة وأختصاصات الريشسرات (١٩١٩) وقـد سبق الأشارة الى ذلك (أنظر ايضاً فيما بعد نظام المجلسين ونظام المجلس الفردى) .

فى مثل هذه الظروف يصبح التساوى فى التمثيـل داخل المجلس الأعلى صعب التحقيق .

٣- السلطة القضائية: - ولو أن الاصل أن القضاء من إختصاص الدويلات إلا أننا رأينا مع ذلك أن الدول الأتحادية لا تستغنى عن هيئة قضائية أتحادية أو محكة عليا تابعة للحكومة المركزية كالمحكمة العليا الأمريكية المكونة من تسعة قضاة ينتخبهم رئيس الولايات المتحدة بالأتفاق مع مجلس الشيوخ ، والمحكمة الأتحادية فى المانيا (Reichgericht) ، والمحكمة الأتحادية في سويسرا . وسبق أن رأينا كذلك أن بعض الدول المتحدة اتحـاداً مركزياً قد أنشأت محاكم أدارية ودستورية تابعـة للأتحاد مباشرة للفصل فى المنازعات المتعلقة بالأدارة أو الناشئة عن تطبيق الدستور ذاته (سويسرا . المانيا . النمسا) .

ز — مزايا وعيوب الاتحاد المركزى : مزاياه : - ١) من مزايا الأتحـاد المركزى الظاهرة أنه يساعد على تكوين دول كبيرة قوية كالولايات المتحدة الأمريكية وألمانيـا ولولا نظام الأتحاد المركزى لأستمرت الولايات الأمريكية والدويلات الالمانية متنافرة ضعيفة .

٢) يوفق بين مزايا الوحدة الوطنية والأستقلال الذاتى السياسى l'autonomie فيضمن وحدة التشريع فى المسائل الهامة التى يحسن أن يكون التشريع فيهـا واحداً لجميع أجزاء الدولة الاتحادية و يسمح فى الوقت نفسه بأيجاد تشريعات خاصـة محلية فى المسائل الأخرى أكثر ملائمة لمصالح كل ولاية .

٣) هذا النظام بما يستدعيه من توزيع السلطات بين هيئة مركزية وهيئات محلية متعددة يكون أنفى للأستبداد الذى يمكن أن يترتب على تمتع هيئة واحدة بالسلطان الكامل على جميع أجزاء الدولة فى كل فروع التشريع كما هو الحال فى الدول الموحدة .

٤) يسمح بأجراء عدة تجارب دستورية فمن المشـاهد أن النظام الذى تجربه ولاية ويظهر نجاحه يسرى منها إلى الدويلات الأخرى ويصعب القيام بهذه التجارب فى الدول الموحدة .

٥) أن تمتع الدويلات بالاستقلال الذاتى يؤدى إلى تربيـة الأفراد تربية سياسية ويبعث فيهم روح الاهتمام بالمسائل العامة. والاستقلال الذاتى هو خير مدرسة لتعليم الأفراد واجباتهم العمومية والاهتمام بشئونهم العامة وهذا صحيح بالنسبة للأقسام الأدارية فى الدولة الموحدة ومن باب أولى بالنسبة للدويلات فى الدولة المتحدة مركزيا .

عيوبه : ١) عيب هذا النظام ظاهر من الوجهة المالية فوجود عدة برلمانات وحكومات وموظفين مختلفين فى كل دويلة علاوة على هيئات وموظفى الاتحاد نفسه يستدعى مصاريف وضرائب باهظة .

٢) اختلاف التشريع فى مسـائل عديدة كالتعليم والزواج والطلاق والتجارة والصناعة والعمل يعوق المعاملات بين الدويلات أو الولايات المختلفة ويسبب كثرة المنازعات . وقد شبه الأستاذ جيدل Gidel (بجامعـة باريز) حالة الولايات المتحدة الأمريكية اليوم من حيث تنازع القوانين بين ولاياتها المختلفة بحالة فرنسـا قديماً قبل ثورة سنة ١٧٨٩ .

٣) النظام الاتحـادى يضعف من سلطة الحـكومة المركزية ويشل يدها فى تنفيذ قوانينها وقراراتها. ونظراً لصعوبة تحديد إختصاص الاتحاد والدويلات تحديداً دقيقاً فكثيراً ما تصطدم الحـكومة المركزية بحكومات الدويلات كما حصل فى دولة الريخ (Reich) أكثر من مرة قبل توحيدها . وفى الولايات المتحدة كان تنظيم السكك الحديدية والتليفونات والتلغرافات مثلا من المسائل التى أثارت منازعات عديدة بين حكومة الاتحاد والولايات المختلفة .

٤) يسبب هذا النظام أحياناً للحكومة المركزية مصاعب خارجية إذا ما قامت مثلاً إحدى الولايات بسن تشريع مضر برعايا دولة أجنبية . حصل فى آخر القرن الماضى أن وضعت ولاية كاليفورنيا (إحدى الولايات المتحدة الأميركية) تشريعاً قررت فيه طرد الأولاد الذين من جنس أصفر (الصينيين واليابانيين) من مدارسها

وقد أدى ذلك إلى مناقشات طويلة بين اليابان والولايات المتحدة مما زاد فى توتر العلاقات بينهما . وإذا لاحظنا أن جمهورية أمريكا الشمالية مكوّنة من ٤٨ ولاية وأن كل ولاية منها حرة فى التشريع فى بعض المسائل وأن هذه التشريعات قد تمس رعايا أو مصالح الدول الأجنبية أدركنا عبء المسئولية الملقاة على عاتق الحكومة المركزية .

ه) الدولة الموحدة تفوق الدول المتحدة إتحاداً مركزياً من حيث البساطة والمرونة . فيمكن تغيير الأقسام الادارية داخل الدولة الموحدة بقانون عادى أما فى الدول المتحدة اتحاداً مركزياً فلا يمكن تعديل توزيع الأختصاص بين الاتحاد والدويلات إلا بتغيير الدستور نفسه وهذا يحتاج إلى إجراءات طويلة وموافقة أكثرية الولايات كما رأينا .

ج — **مقارنة بين الأتحاد الاستقلالى والأتحاد المركزى :** ونورد هنا أهم الفروق بين الأتحاد الأستقلالى والأتحاد المركزى تسهيلاً لفهم طبيعتهما .

١ - الأتحاد الأستقلالى (Confédération d' Etats) لا يعتبر دولة أو حكومة فوق الدول المتعاقدة ولو أن البعض يسلم له بشخصية دولية ناقصة . الأتحاد المركزى دولة فى نظر القانون الدولى العام .

٢ - تحتفظ الدول التى تدخل فى تكوين الأتحاد الأستقلالى بشخصيتها الدولية وسيادتها فى الداخل والخارج ولا تتقيد هذه السيادة إلا بالقدر اللازم لتنفيذ عهد الأتحاد .أما الدول التى تدخل فى تكوين الاتحاد المركزى فهى ليست دولا فى نظر القانون الدولى العام وتفقد سيادتها الخارجية غالباً ، وسيادتها الداخلية مقيدة إلى حد كبير .

٣- الهيئة التى تعبر عن إرادة الأتحاد الأستقلالى تتكوّن عادة من مؤتمر سياسى ليست له صفة البرلمان . أما الاتحاد المركزى فيعبر عن إرادته الهيئات الآتية : ١) برلمان مكوّن عادة من مجلسين أحدهما يمثل الشعب والثانى يمثل الدويلات أو المقاطعات ،

٢) سلطة تنفيذية تقوم بتنفيذ القوانين وعمل اللوائح اللازمة وإبرام المعاهدات ،
٣) محاكم قضائية تابعة للاتحاد نفسه ولها غالباً الرقابة العليا على محاكم الدويلات .

٤ - الاتحاد الاستقلالى لا يمكنه أن ينفذ إرادته على الأفراد مباشرة بل لا بد من أن توافق على قراراته حكومات الدول المتعاقدة حتى تصبح هذه القرارات نافذة داخل حدودها . أما الحكومة المركزية فى الاتحاد المركزى فيمكنها أن تنفذ إرادتها مباشرة على الأفراد فى كل ما هو داخل فى إختصاص الاتحاد بدون وساطة الدويلات .

٥ - ليس للاتحاد الاستقلالى جيش خاص ولا هيئة خاصة من الموظفين لأدارة شئون الاتحاد ولا مرافق عامة (Services publics) مستقلة عن مرافق الدول المتعاقدة. أما الاتحاد المركزى فله جيشه وموظفوه ومرافقه العامة Services publics fédéraux

٦ - لا يمكن تغيير إختصاصات الاتحاد الاستقلالى إلا بموافقة جميع الدول المتعاقدة . يمكن تغيير إختصاصات الحكومة المركزية فى الاتحاد المركزى بموافقة أغلبية الدويلات بدون حاجة إلى الاجماع .

٧ - لكل دولة متحدة إتحاداً إستقلالياً الحق فى الانفصال عن الاتحاد أما الدويلات المتحدة اتحاداً مركزياً فلا يجوز لها ذلك قانوناً ويمكن إرغامها على البقاء فى الاتحاد (ومع ذلك ينص دستور روسيا السوفيتية كما رأينا على أن لكل جمهورية داخلة فى إتحاد الجمهوريات الاشتراكية السوفيتية الحق فى الانفصال عن الاتحاد) .

٨ - لا يوجد جنسية Nationalité خاصة مستقلة للاتحاد الاستقلالى بل توجد عدة جنسيات بقدر عدد الدول المتعاقدة . توجد جنسية واحدة فى الاتحاد المركزى هى جنسية الاتحاد نفسه أما « الجنسية » الناتجة عن الولادة أو التوطن فى ولاية من الولايات فيعبر عنها بكلمة رعوية Indigénat .

٩ - الحرب بين الدول الداخلة فى الاتحاد الاستقلالى تعتبر حرباً دولية Guerre Internationale يترتب عليها ما يترتب على الحرب الدولية من الحقوق والواجبات . بينما الحرب التى تنشأ بين الدول التابعة لاتحاد مركزى ليست إلا حرباً أهلية Guerre civile .

ونحن إذا فكرنا نجد أن معظم هذه النتائج إن لم يكن كلها ناشىء عن الفكرة الآتية:-
الأتحاد المركزى دولة بمعنى الكلمة بينما الأتحـاد الأستقلالى ليست له صفة الدولة بل هو أشبه بمحالفة بين الدول المتعاقدة .

ملاحظة : بعد أن لخصنا عيوب ومزايا الأتحاد المركزى من الوجهـة النظرية وقارنا بينه وبين الأتحاد الأستقلالى يجب أن نلاحظ أن الدول لا تأخذ بهذا النوع أو ذاك جريًا وراء النظريات بل تبعًا للظروف والملابسات . وفى الواقع الاتحـاد المركزى ما هو إلا خطوة جديدة فى سبيل الوحدة السياسيـة أو الدولة الموحدة (Etat Unitaire) فان بعض الدول تحت تأثير ظروف مختلفـة متنوعة تلجأ أولا إلى إنشاء تحالف أو إتحاد غير وثيق العرى فاذا ما استأنست ببعضها واتفقت كلمتهـا ومصالحها حولت هذا الأتحاد الأستقلالى إلى إتحاد مركزى أشد رابطة وأقوى متانة .

وبعـد مدة إختبار جديدة تطول أو تنقص بحسب الأحوال ينتهي بهـا الأمر غالبًا الى نظام الدولة الموحدة ذات الأقسـام الأدارية وهذا هو ما حصل وبطريقة ظاهرة ، بطيئة في البداية ، سريعة فى النهاية ، بالنسبة للدولة الألمانية (Le Reich) .

وهـذا هو ما نشاهده أيضًا بالنسبة للولايات المتحـدة الأمريكية . لاحظ أحد الكتاب الامريكان الاسـتاذ جودنو Goodnow أن الدسـاتير الاتحاديه الحديثـة Les Constitutions fédérales قد أعطت للحكومة المركزية حقوقًا كبيرة تفوق الحقوق التى منحها دستور فلادلفيا مثلا لحكومة الولايات المتحدة فى سنة ١٧٨٧ وأستنتج من ذلك أنه اذا دعى الشعب الامريكى الآن لوضع برنامج لحكومة اتحادية لوافق بأغلبية عظمى على منح السلطة المركزية أكبر نصيب أو قسط من الحقوق .

وليس من المستبعـد أن تتحول الولايات المتحـدة الأمريكية نفسها يومًا ما إلى دولة موحدة . فإن سلطـة الحـكومة المركزيه فيها فى أزدياد مسـتمر وذلك بالطبع على حساب الولايات .

الباب الثانى

الحكومة وأشكالها

ما المقصود بالحكومة ؟ - قبل أن نتكلم عن الأشكال المختلفة للحكومات يجب أن نبدأ ببيان المقصود من كلمة « حكومة » . يقابل هذا اللفظ بالفرنسيه كلمة (Gouvernement) ولكلمة حكومة كما لمقابلها باللغة الفرنسية معان عديدة :

١ - فتطلق أحياناً على مجموع الهيئات الحاكمة أو المديرة للدولة أو كما يقول دوجي L'ensemble des organes directeurs de L'Etat [1] وهى تشمل حينئذ السلطة التشريعية والتنفيذية معاً .

٢ - وتستعمل كثيراً للدلالة على السلطة التنفيذية وحدها أى رئيس الدولة والوزراء ومساعديهم المباشرين . حقيقة أن السلطة التشريعية فى البلاد النيابية هي التى تمثل الأمة صاحبة السيادة أصلا . والبرلمان هو الذى « يحكم » البلاد بواسطة القوانين التى يخضع لها الجميع بما فى ذلك السلطة التنفيذية نفسها ، ولكن السلطة التنفيذية هى التى تتصل مباشرة بالأفراد وهى دائمة بعكس البرلمان فهو لا ينعقد باستمرار بل فى أدوار يطلق على كل منها اسم الدورة البرلمانية . ولذلك اعتاد الناس أن يروا فى السلطة التنفيذية المحرك الأول والأدارة السياسية العليا للدولة ولذلك خصوها بكلمة « حكومة » لبيان أنها هى الهيئة « الحاكمة » التى « تحكم » مباشرة .

٣ - ويقصد بكلمة « حكومة » أحياناً أخرى الوزارة فقط (Le ministère, le cabinet) فيقال مثلا أن الحكومة مسئولة أمام البرلمان بمعنى « الوزارة » وأن رئيس الاغلبية البرلمانية يجب أن يتولى رئاسة « الحكومة » بمعنى الوزارة أيضاً وهذا الاستعمال

---

(1) Traité de Dr. Const, T. II 3e ed. P. 768.

شائع فى إنجلترا وعبارة (Responsable Government) معناها الوزارة المسئولة .

٤ – وأخيراً تستعمل كلمة «حكومة» بمعنى إستعمال السلطة أو الحكم أو كما يقول Esmein (اسمين) : [1] L'exercice par le souverain de l'autorité publique

وهذا هو المعنى الذى نقصده هنا فى دراسة أشكال الحكومات . وقد أستعمل الدستور المصرى كلمة « حكومة » بهذا المعنى في المواد ١ و ١٥٦ فقالت المادة الأولى أن « مصر دولة ذات سيادة ، وهى حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شىء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى » .

وذكرت المادة ١٥٦ من الدستور أن «الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابى البرلمانى ونظام وراثة العرش ومبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لايمكن اقتراح تنقيحها» .ظاهر أن كلمة « حكومة » فى هاتين المادتين لا يقصد بها مجموع الهيئات الحاكمة ولا السلطة التنفيذية ولا الوزارة بل نظام الحكم وهذا كما قلنا هو المعنى الذى يهمنا هنا فى بحث أشكال أو أنواع الحكومات .

أشكال الحكومات : — أختلفت على مر العصور أشكال الحكومات وأنواعها ، ولدراستها دراسة علمية حاول علماء السياسة من زمن بعيد تقسيمها إلى أقسام يشمل كل قسم منها نوعا معيناً يمتاز عن غيره بميزة أو طابع خاص وقد إختلفت هذه الأقسام بإختلاف وجهات نظر واضعيها والزمان والمكان . وقد جرت عادة الكتاب حتى المصريين منهم فى دراسة هذا الفصل من فصول القانون الدستورى أن يرجعوا إلى علماء الأغريق ليستنيروا برأيهم .

قسّم شيخ هؤلاء العلماء أفلاطون الحكومات إلى ثلاثة أقسام : ملكية Royauté وأرستوقراطية Aristocratie وجمهورية République . وأخذ بهذا التقسيم تلميذه أرسطو بعد أن فسره ووضحه : فقسم الحكومات من حيث عدد الأشخاص القابضين على أزمة الحكم إلى ملكية Royauté وهى التى يدير شئونها فرد واحد [2] وهو الملك .

---

(١) Esmein, Elem. de Dr. Constitutionnel.

(٢) نفضل أستعمال كلمة مونارشى Monarchie بدلا من كلمة ملكية Royauté للدلالة على حكومة الفرد الواحد للسبب الذى سنذكره فيما بعد .

وأرستقراطية Aristocratie وهى التى يدير شئونها جماعة قليلة . وجمهورية Politie ou République وهى التى يدير شئونها جمهور أو عدد كبير من الأمة . هذا إذا كانت الحكومة صالحة أى كان الغرض منها رعاية مصالح الأمة . فأذا تطرق اليها الفساد وأصبح هم الحاكم أو الحكام تحقيق مطامعهم الشخصية تحولت الدولة الملكية إلى إستبدادية Tyrannie ، والأرستوقراطية إلى اوليجارشية Oligrachie تستأثر فيها فئة قليلة من الأمة بالسلطة،والجمهورية إلى ديموقراطية Démocratie أوحكومة غوغاء . ويلاحظ أن لفظ «ديموقراطية» ، قد تغير معناه الآن إلى عكس ماكان عليه فى عهد أرسطو فلا يقصد به اليوم حكومة الغوغاء أو السوقه بل حكومة الشعب أو الأغلبية . كما أن كلمتى « أوليجارشية وأرستوقراطية » تستعملان الآن بمعنى واحد بدون تفضيل أو تخصيص . وأخيراً كلمة « جمهورية » كان يستعملها فلاسفة الأغريق للدلالة على ما نسميه نحن الآن ديموقراطية .

انتشر هذا التقسيم الثلاثى للحكومات (ملكية . أرستقراطية . جمهورية بمعنى ديموقراطية الآن) بين الكتاب وعلماء السياسة ولكن مكيافيل (Machiavel) فى كتابه الأمير (Le Prince) أخذ فى نهاية الأمر بتقسيم آخر إذ قسم الحكومات إلى قسمين لا ثلاثة أقسام : ملكية (Monarchie) وجمهورية (République) ولم يبين بوضوح أساس هذا التقسيم هل هو طريقة تعيين رئيس الدولة (إنتخاب أم وراثة) أو عدد الأشخاص القابضين على أزمة الحكم ؟ والغالب أن تقسيم مكيافيل للحكومات إلى ملكية وجمهورية لا يخالف كثيراً من حيث الجوهر التقسيم الثلاثى السالف الذكر إلى ملكية وأرستوقراطية وجمهورية (Royauté, Aristocratie, République) .

أما مونتسكيو فأنه قسم الحكومات فى كتابه روح القوانين أوالشرائع (L'Esprit des Lois) إلى جمهورية (République) وملكية أو (فردية) (Monarchie) وأستبدادية (Despotique) . فالحكومة الجمهورية بحسب مونتسكيو هى ما كانت السيادة فيها للأمة أو لبعضها . والملكية عنده ما تولى الحكم فيها فرد بمقتضى قوانين ثابتة ومقررة . والأستبدادية ما كانت السلطة فيها بيد فرد يتصرف فيها بأرادته وأهوائه . وإذا تأملنا وجدنا أن تقسيم مونتسكيو هذا فى الواقع ثنائى لاثلاثى لأن ما يسميه الحكومة

الاستبدادية (Gouvernement despotique) ما هى ألا نوع من أنواع الحكم الفردى (Gouvernement Monarchique) .

لم نقصد بأيراد ما تقدم إلا بيان مبلغ اختلاف الكتاب فى تقسيم الحكومات وتبويبها . وسبق أن لاحظنا أن بعض الألفاظ التى كانت تستعمل فى الماضى بمعنى خاص قد تغير معناهـا فى الوقت الحاضر ككلمات : Démocratie, République Oligrachie فانها لا تدل اليوم بالضبط على ما كانت تدل عليه فى القرون الماضية . وكلمة Monarchie أو Monarque قد تستعمل الآن فى معنيين مختلفين : أما للدلالة على أن رئيس الدولة الاعلى ملك وراثى (Roi héréditaire)[1] وأما لبيان أن السلطة كلها فى يد فرد واحد « حكومة الفرد » وهذا هو المعنى اللفظى لكلمة « مونارشى » و « مونارك » كما سنرى . وقد ظهرت أنواع جديدة للحكومات لم تكن معروفة فى العصور الماضية كالحكومات النيابية وشبه النيابيه ونصف المباشرة والبرلمانية والرئيسية الخ.

لذلك فنحن لا نتقيد بالأقسام القديمة وحدها ولا يهمنا معرفة ما الذى كان يقصده أرسطو أو مكيافيل أو مونتسكيو بأقسامهم بقدر ما يهمنا دراسة أنواع الحكومات الحالية ، فلكل عصر نظرياته وحكوماته واصطلاحاته .

وبناء على ذلك يمكننا أن نقسم الحكومات :

١) من حيث خضوعها أو عـدم خضوعها للقانون إلى حكومات إستبدادية وحكومات قانونية .

٢) ومن حيث تركيز السلطان أو السيادة فى يد شخص واحد أو هيئة واحدة أو توزيعها بين عدة هيئات إلى حكومة مطلقة (Absolu) وحكومة مقيدة (Gouvernement limité) .

٣) ومن حيث كيفيـة تعيين الرئيس الأعلى للدولة إلى ملـكية (Royauté) وجمهورية .

٤) ومن حيث صاحب أو مصدر السيادة أو السلطان فى الدولة (La souveraineté dans l'Etat) إلى فردية (monarchie) وأرستوقراطية وديموقراطية .

٤) والحكومات الديموقراطية أما أن تكون مباشرة أو نيابية أو نصف مباشرة .

---

(١) الأفضل فى هذه الحالة ومنعاً للبس استعمال كلمة "Roi" "Royauté" «ملكية ـ ملك .

٥) والحكومات النيابية إما أن تكون برلمانية (إنجلترا . فرنسا .بلجيكا . مصر) أو غير برلمانية كسويسرا (نظام حكومة الجمعية)[1] والولايات المتحدة (نظام رئيسى).

وسنخصص لدراسة كل طائفة من هذه الأقسام فصلا خاصاً مع العلم بأن بعضها لن يستغرق منا وقتاً طويلا بل سنكتفى بالأشارة اليه بغاية الأيجاز . بعكس البعض الآخر فسيكون - لأهميته - موضع عناية خاصة كالنظام الملكى والجمهورى ، والمباشر ونصف المباشر والنيابى ، والنظام الرئيسى والبرلمانى .

الفصل الاول

الحكومة الاستبدادية والحكومة القانونية

(الخاضعة للقانون)

الحكومة الاستبدادية Gouvernement despotique ou arbitraire هى التى لا يخضع فيها الحاكم (فرداً كان أو جماعة) للقوانين الوضعية ولا يعرف لسلطانه حد. فهو يستعمل سلطته كما يريد . وكيف يريد وأرادته هى القانون . وقد كان هذا شأن معظم الملكيات القديمة كفرنسا فى القرن السادس عشر والسابع عشر والثامن عشر . وقد دافع عن الملكية الاستبدادية فى القرن السادس عشر Jean Bodin . فالقوانين فى الحكومة الاستبدادية تلزم الأفراد والموظفين ولكنها لا تلزم الحاكم الأعلى أى الملك لأنه هو مصدر القانون . فله أن يقرر ما يشاء بدون اتباع أى قاعدة وله أن يعفى بعض الأفراد من الخضوع للقانون وله أن ينتزع ما يريد من القضايا من المحاكم المختصة ليحولها ألى هيئة تفصل فيها حسب أهوائه أو يفصل فيها هو شخصياً . وله

---

(١) الرأى الشائع هو إعتبار سويسرا من البلاد التى تأخذ بما يسمونه نظام حكومة الجمعية (gouvernement d'assembleé) . أنظر مع ذلك ما سنقوله فيما بعد فى هذا الصدد .

أن ينفى أو يسجن أى شخص بدون محاكمة ما بواسطة أمر ملكى مكتوب كانوا يسمونه فى فرنسا Lettres de Cachet .

وأزاء هذا الاستبداد قام بعض الكتاب الفرنسيين كمابلى وبوسويه (Mably, Bossuet يطلبون ويقررون أن الملك يجب أن يحكم طبقاً لقوانين البلاد . ولكن بالرغم من ذلك أستمر الحكم الاستبدادى إلى قيام الثورة فى سنة ١٧٨٩ .

أما الحكومة القانونية (Gouvernement légal) فهى التى يخضع فيها الحاكم (فرداً كان أو جماعة) للقوانين الموضوعة . لا شك أن له الحق فى أن يلغيها أو يغيرها ولكن طالما أن هذه القوانين موجودة فهى تلزم الحاكم كما تلزم الرعية وفي ذلك ضمانة كبرى للأفراد .

الفصل الثانى

الحكومة المطلقة والحكومة المقيدة

الحكومة المطلقة Absolu هى التى تكون جميع السلطة فيها مركزه فى شخص واحد أو هيئة واحدة بدون أن يكون بجانب هذا الشخص أو هذه الهيئة سلطة أخرى تشترك معه أو معها فى الحكم .

ولكن هذا الشخص أو هذه الهيئة التى تنحصر فيها السلطة تحكم بواسطة قوانين تخضع لها . وبذلك تختلف الحكومة المطلقة (Gouvernement absolu) عن الحكومة الاستبدادية Le Gouvernement despotique السابق الكلام عنها إذ أن الحكومة الاستبدادية لا تخضع للقوانين (١)

---

(1) V. Duguit. Traité de Droit Constitutionnel. T. I. P. 394: — "Tout gouvernement peut être despotique ou absolu, un gouvernement républicain comme un govermement monarchique, il y a donc despotisme toutes les fois qu' un gouvernement, composé par un seul ou de plusieurs, commande sans être limité par des lois préetablies, il y a absolutisme toutes les fois qu' il n y a qu'un seul organe de gouvernement réunissant en lui tous les pouvoirs, mais se considérant comme limité par les règles générales préétablies par lui-même."

أما الحكومة المقيدة Le Gouvernement limité فالسلطة فيها موزعة بين هيئات مختلفة تراقب بعضها بعضا . ففي الحكومة الملكية المقيدة مثلا نجد أن سلطة الملك مقيدة بوجود مجلس نيابي كله أو بعضه منتخب يشترك مع الملك في إدارة شئون الدولة ولذلك يطلق أيضاً على الملكية المقيدة إسم الملكية الدستورية .

الفصل الثالث

الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية

تنقسم الحكومات من حيث الرئيس الأعلى للدولة (وهو فى الوقت نفسه الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية) الى ملكية Royauté وجمهورية République . ففى الحالة الأولى يستمد رئيس الدولة حقه من الوراثة ويسمى الملك أو الأمير أو السلطان أو القيصر أو الأمبراطور وفى الحالة الثانية يعين رئيس الدولة بالانتخاب ويتمتع بمركزه لمدة محدودة ويسمى رئيس الجمهورية (Président de la Républiqe) . وبعض الجمهوريات لا يوجد على رأسها رئيس واحد بل هيئة مكونة من عدة أشخاص يتولى أحدهم الرئاسة وهذه هى حالة سويسرا . ومن الحكومات الملكية فى الوقت الحاضر إنجلترا واليابان وهما عريقتان فى الملكية وإيطاليا وبلجيكا ومصر وبلغاريا ورومانيا ويوجوسلافيا ومن الحكومات الجمهورية الولايات المتحدة الأمريكية . فرنسا . سويسرا . بولونيا . تشيكوسلوفاكيا . البرتغال . إسبانيا . تركيا .

ويلاحظ أن بعض الملوك فى الماضي كانوا ينتخبون من بين عائلات معينة كملوك بولونيا وأمبراطرة الدولة الرومانية المقدسة مثلا . أما جميع ملوك الدول المتمدينة فى الوقت الحاضر فهم وراثيون .

والنظام الملكي بنى على فكرة أن هنك شخصا أو عائلة لها الحق الذاتى

Droit propre فى تولى الحكم [1] بخلاف النظام الجمهورى فهو مبنى على المساواة فلا يوجد شخص أو عائلة يمكنها أن تدعى أن لها بالذات الحق فى تولى رئاسة الدولة .

ولقد أصبح الفرق بين النظام الملكي والجمهورى فى الوقت الحاضر أقل أثراً من الماضى . إذ إنتقلت سلطة الدولة فى الحكومات الملكية الحالية من الملك إلى الشعب وتحولت الملكيات القديمة من إستبدادية أو مطلقة إلى ملكيات دستورية أو برلمانية سلطة رئيس الدولة فيها محدودة بوجود برلمان أعضاؤه معظمهم أو كلهم منتخبون . ومن الملوك الحاليين من هو أقل سلطة من بعض رؤساء الجمهوريات فسلطة رئيس جمهورية الولايات المتحدة مثلا أكبر من سلطة « ملك بريطانيا العظمى وأرلندا والمستعمرات البريطانية فيما وراء البحار وأمبراطور الهند » . ونظام الحكم فى الجمهورية الفرنسية أقرب الى النظام الانكليزى منه إلى نظام جمهورية سويسرا أو الولايات المتحدة مع أن فرنسا والولايات المتحدة وسويسرا كلها دول ذات حكومة جمهورية أما أنكلترا فحكومتها ملكية . وأهم الفروق بين الملكية والجمهورية هى الآتية :

١ - رئيس الدولة فى الحكومة الملكية كما رأينا يستمد حقه من الوراثة أما رئيس الجمهورية فيعين بالانتخاب لمدة محدودة أربعة أو خمسة أو سبعة سنوات مثلا.

٢ — فى الحكومة الملكية يحتفظ رئيس الدولة (الملك) عادة بمجموعة من الحقوق التى لم يتنازل عنها للشعب وتسمى هذه الحقوق : Les prérogatives royales وهي عبارة عن البقية الباقية من سلطته القديمة التي لم تنتقل للبرلمان أو للأمة ، أما فى الجمهورية فان حقوق رئيس الدولة الأعلى يبينها الدستور بوضوح و بطريق الحصر. ومع ذلك فقد أخذت بعض الدساتير الملكية بهذه الطريقة نفسها كدستور بلچيكا ورومانيا فقد نص دستور بلچيكا (مادة ٧٨) على أن « ليس للملك سلطات أخرى

---

(١) كعائلة هانوفر فى أنجلترا وهى العائلة المالكة الحالية (ولكنها منذ الحرب العظمى أصبحت تعرف باسم عائلة وندسور) وأسرة سافوا فى إيطاليا وعائلة فردريك دى ساكس كوبورج فى بلجيكا . وعائلة شارل دى هوهنزلرن سيجمارنجن فى رومانيا . وجاء فى المادة ٣٢ من الدستور المصرى : « عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على».

غير التي يمنحه إياهــا صراحــة الدستور أو القوانين الخــاصة التى تصدر طبقاً لهــذا الدستور » . وجاء فى المادة ٩١ من دستور رومانيا الصادر سنة ١٩٢٣ مثل هذا النص « وليس للملك سلطات أخرى غير التى أعطاها له الدستور » .

٣ — تهتم الدساتير الملكية إهتماماً كبيراً بنظام توارث العرش وبالوصــاية على الملك القاصر : هل يكون للملك القاصر وصى واحد (كما هو الحال فى بلچيكا) أو هيئة وصاية مكونة من ثلاثة أعضاء مثلا (كما هو الحال فى مصر ورومانيا) ؟ من يمكن إختياره وصياً ؟ من الذى يختار الأوصــياء على العرش ؟ ما سلطة البرلمان فى ذلك ... الخ كما تهتم هذه الدساتير بمسألة النيابة عن الملك البالغ إذا تعذر عليه الملك بسبب المرض العقلى أو الجسمانى ، وتخصص لذلك كله عدة مواد فيها . (راجع مثلا دستور رومانيا مواد ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥ ودستور بلچيكا مواد٨٠ ، ٨١ ، ٨٢ ، ٨٣ ، ٨٤ ، ٨٥) . وقــد نظمت وراثة العرش والوصاية على الملك القاصر فى مصر بالأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ وهو سابق على صدور الدستور كما نرى ولكن أشارت اليه المــادة ٣٢ من دستور سنة ١٩٢٣ وبذلك أكسبته صبغة دستورية ؛ وجاءت بعض مواد الدستور نفسه مكملة للأمر الــكريم الــابق الذكر (مواد ٥١ ، ٥٣ ، ٥٤) . وبالطبع لا أثر لكل هذه النصوص فى الدساتير الجمهورية ولكن هذه على العكس تعلق أهمية كبرى على كيفية إنتخاب رئيس الجمهورية ومدة رئاسته وتنص عما إذا كان يصح تجديد إنتخابه أم لا يصح ، وبعضها يترك هــذه المسألة الأخيرة للعرف والعادة .

كيف ينتخب رئيس الجمهورية : وتختلف طريقــة إنتخاب رئيس الجمهورية بأختــلاف الدساتير فبعضها ينص على إنتخابه بواسطة البرلمان والبعض الآخر على إنتخابه بواسطة الشعب وهناك حل وسط يوفق بين إشــتراك البرلمان ومندوبين عن الشعب فى إنتخاب الرئيس الخ .

(ا) ***انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان*** : ومن الدول التى تجعــل

إنتخاب رئيس الجمهورية من حق البرلمان أو المجلس النيابي وحده : فرنسا . تشيكوسلوفاكيا . بولونيا (قبل دستور ٢٣ ابريل سنة ١٩٣٥ الحالي) . تركيا .

ففي فرنسا ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة مجلس الشيوخ والنواب مجتمعين بهيئة جمعية وطنية (Assemblée Nationale) تعقد في ڤرساي (مادة ٢ من قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستوري) ولا ينتخب أحد إلا إذا حصل على الأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين جميعاً .ومدة الرئاسة سبع سنوات ويصح إعادة انتخاب الرئيس الذي انتهت مدته بدون أي قيد ولاشرط ولكن في الواقع لم يستفد من ذلك للآن إلا رئيس واحد هو الرئيس جريڤي (Grévy) إذ أعيد انتخابه في ٢٨ ديسمبر سنة ١٨٨٥.ولكنه أرغم على الأستقالة بعد ذلك بسنتين في ٢ دسمبر سنة ١٨٨٧ . ونظراً لطول مدة رئاسة الجمهورية في فرنسا فأن رؤساء عديدون لم يستطيعوا أن يتموا مدة رئاستهم إما لوفاتهم أثنائها (كارنو . فيلكس فور . ديشانل . بول دومر مع ملاحظة أن كارنو وبول دومر ماتا إغتيالا) أو لاستقالتهم (ما كاهون . كازمير بريه. مليران) أما لوبيه Loubet وفاليير Fallières وبوانكاريه Poincare ودومرج Doumergue فلم يقبلوا ترشيح أنفسهم من جديد بعد إنتهاء مدتهم . وقد تأثر كل من الدستور التشيكوسلوفاكي والبولوني بالنصوص الفرنسية فيما يتعلق بطريقة تعيين رئيس الجمهورية.

في جمهورية تشيكوسلوفاكيا ينتخب الرئيس أيضاً لمدة سبع سنوات بواسطة مجلسى النواب والشيوخ مجتمعين بهيئة جمعية وطنية ويشترط الدستور (مادة ٥٧) أن يكون إنتخاب الرئيس بأغلبية ثلاثة أخماس الحاضرين من أعضاء المجلسين على شرط أن يحضر هذه الأنتخابات على الأقل الأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء .

فاذا لم تتوفر هذه الأغلبية في المرة الأولى والثانية يعاد الأنتخاب بين المرشحين الحائزين لأكبر عدد من الأصوات وفي حالة التساوى تفصل القرعة بينهما، ولا يجوز أن ينتخب الرئيس أكثر من مرتين متعاقبتين فأذا استمر في الرئاسة ١٤ عاماً لا يجوز له أن يرشح نفسه من جديد حتى تنتهي مدة ٧ سنوات منذ آخر رئاسة له

ولكن هذا النص لم يطبق على أول رئيس للجمهورية توماس مازاريك (مادة ٥٨ من الدستور)[1]

وكانت طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان متبعة أيضاً فى بولونيا بحسب دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ (المعدل فى سنة ١٩٢٦) أذ كانت المادة ٣٩ من هذا الدستور تنص على « أن رئيس الجمهورية ينتخب لمدة ٧ سنوات بالأغلبية المطلقة لأعضاء المجلسين » (مجلس الشيوخ ومجلس النواب مجتمعين) ، لكن دستور ٢٣ ابريل سنة ١٩٣٥ الحالى عدل عن هذه الطريقة كما سنرى .

أما فى تركيا فينتخب المجلس الوطنى الكبير بأنقره من بين أعضائه رئيس الجمهورية التركية لمدة نيابة المجلس نفسه أى لمدة ٤ سنوات ويصح إعادة إنتخاب الرئيس الذى أنتهت مدته بدون تحديد . (مادة ٣١ دستور ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٤).

وقد أنتقد الكثيرون طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان أو الهيئة التشريعية إذ إن هذه الطريقة تجعل رئيس الدولة خاضعاً لسلطة البرلمان وعبداً له[2] لأنه من القواعد العامة فى الحياة الدستورية - كما يقول الأستاذ ردسلوب (Redslob) - أن الخالق يقيد المخلوق (Le Créateur enchâine la Créature) وقد ظهر عيب هذه الطريقة على الخصوص فى فرنسا إذ أدى انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان إلى زيادة ضعف السلطة التنفيذية . لذلك إقترح بعض الكتاب الفرنسيين العدول عن طريقة إختيار الرئيس بواسطة البرلمان و إنتخابه اما بواسطة الشعب مباشرة على درجة واحدة أو على درجتين و إما بواسطة هيئة كبيرة من الناخبين تشتمل على

---

(١) أنتخب المسيو مازاريك ثلاثة مرات متوالية لرئاسة الجمهورية فى ٢٧ مايو سنة ١٩٢٠ و٢٧ مايو سنة ١٩٢٧ و ٢٤ مايو سنة ١٩٣٤ ولكنه أضطر أن يستقيل فى ١٤ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بعد إنتخابه للمرة الثالثة طلبا للراحة نظراً لكبر سنه . وأنتخب مجلسا النواب والشيوخ فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٣٥ المسيو أدوار بنش ليحل محله وهو ثانى رئيس لجمهورية تشيكوسلوفاكيا الفتية وكان قبل ذلك وزيراً للخارجية .

(٢) يقول بعض الكتاب الفرنسيين أن إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان يجعل الرئيس المذكور خادماً للمجلسين "Valet des Chambres" .

عناصر أخرى علاوة على أعضاء البرلمان . ومن هؤلاء الكتاب بعض أساتذة الحقوق كالأستاذ بونارد Bonnard (مختصر القانون العام سنة ١٩٢٥ ص ٧٧ Précis Elementaire de droit public) ومن بينهم رجال تقلدوا أكبر مناصب الدولة كالمسيو Millerand . لقد حاول المسيو مليران قبل وأثناء توليه رئاسة الجمهورية (٢٣ سبتمبر ١٩٢٠ – ١١ يونيو سنة ١٩٢٤) أن يعلى من شأن هذا المركز مقرراً أن رئيس الجمهورية يجب أن لا يكون أسير وزرائه والبرلمان وأن من حقه أن تكون له سياسة شخصية (خطبة باتاكلان Ba-ta-clan ٧ نوفمبر سنة ١٩١٩ وخطبة Evreux ١٤ أكتوبر سنة ١٩٢٣ ومقال له فى مجلة Revue de Paris عدد ١٥ اكتوبر سنة ١٩٣٠ عنوانه: « فى إنتظار دستور جديد « En attendant une Constitution ») وأخذ فعلا مدة رئاسته فى مقابلة كبار الموظفين والمديرين رأساً للوقوف منهم مباشرة وبدون واسطة الوزراء على شئون الدولة . ولم ترض خطته هذه أحزاب اليسار فلم يكد يتم لهم الفوز فى الانتخابات العامة (١١ مايو سنة ١٩٢٤) حتى بدأوا حملتهم ضد رئيس الجمهورية ولجأت هذه الأحزاب ألى وسيلة غريبة لحمل رئيس الجمهورية على الأستقالة وهى « الاضراب الوزارى » أى الامتناع عن تأليف الوزارة . ولما كان رئيس الجمهورية ملزماً بحسب القواعد الدستورية أن يؤلف الوزارة من حزب الأغلبية وقد رفضت هذه الأغلبية الجديدة التعامل معه فليس أمامه فى هذه الحالة – أراد أن يبقى فى حدود الدستور – إلا الاستقالة وهذا ماتم فعلا، ففى ١١ يوليو سنة ١٩٢٤ قدم المسيو مليران مكرهاً استقالته من رئاسة الجمهورية .

(ب) انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب : رغبة فى تقوية السلطة التنفيذية قررت بعض الدساتير أنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب إما بطريقة الانتخاب المباشر و إما بالانتخاب على درجتين . ومن هذه الدول الولايات المتحدة الامريكية ودول أمريكا اللاتينية (ما عدا هايتى وفنزويلا) وفنلندا دستور ١٧ يوليو سنة ١٩١٩ . والمانيا دستور ڤيمر ١١ اغسطس سنة ١٩١٩ .

ففى الولايات المتحدة الامريكية ينتخب رئيس الجمهورية ووكيله لمدة ٤ سنوات بواسطة الشعب ولكن على درجتين . وجرى العرف فى الولايات المتحدة منذ البداية

أى منذ رئاسة چورج واشنطن أن رئيس الجمهورية لا يجوز تجديد انتخابه أكثر من مرة واحدة فهو لا يمكنه أن يشغل كرسى الرئاسة أكثر من ثمانية أعوام . وقد حاول الرئيس جرانت Grant فى سنة ١٨٨٠ والرئيس تيودور روزفلت Théodore Roosevelte فى سنة ١٩١٢ مخالفة هذه القاعدة بترشيح نفسيهما للمرة الثالثة ولكن الشعب لم ينتخبهما .

ومن الرؤساء الذين أعيد إنتخابهم للرئاسة بعد أنتهاء مدتهم الأولى واشنطن وجرانت وتيودور روزفلت وولسون وروزفلت الحالى (فرانكلين روزفلت). و إنتخاب الرئيس فى الولايات المتحدة يحصل بالطريقة الاتية : لكل ولاية أن تختار عدداً من المندوبين ينتخبون طبقاً لقانون الانتخاب الخاص بالولاية ، وعدد هؤلاء المندوبين يعادل مجموع عدد النواب والشيوخ الذين يمثلون هذه الولاية فى مؤتمر الولايات المتحدة (The Gongress of the United States) ؛ ويشترط ألا يكون هؤلاء المندوبون (Les électeurs présidentiels) من أعضاء مجلس الشيوخ أو مجلس النواب أو موظفين حكوميين . ويجتمع هؤلاء المندوبون فى عواصم ولاياتهم لأنتخاب الرئيس وتفرز أصواتهم وتجمع أمام مؤتمر الولايات المتحدة نفسه . ومن دول أمريكا اللاتينية التى جعلت إنتخاب الرئيس بواسطة الشعب على درجتين : الأرجنتين وكوبا وبارجواى. أما معظم الدول الأمريكيه الأخرى فقد أخذت بالأنتخاب المباشر (على درجة واحدة) .

ومن الدساتير الأوروبية التى قررت إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب على درجتين دستور فنلندا (١٧ يوليو سنة ١٩١٩) فنص فى المادة ٢٣ منه على أن رئيس الجمهورية ينتخبه الشعب لمدة ٦ سنوات . ولكن الشعب لا ينتخب الرئيس مباشرة بل يكتفى بإنتخاب ٣٠٠ مندوباً ويقوم هؤلاء بإنتخاب الرئيس .

أما بحسب دستور ڤيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٤٣) فان رئيس الجمهورية الألمانية (الريخ) كان ينتخب لمدة سبع سنوات بواسطة الشعب مباشرة أى على درجة واحدة ويجوز إعادة إنتخابه بدون تحديد . وفى البرتغال بحسب دستور ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ ينتخب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب (الناخبين)

مباشرة لمدة ٧ سنوات . وفى الواقع قد تحول عملياً إنتخاب الرئيس ذو الدرجتين فى البلاد التى تأخذ به إلى أنتخاب على درجة واحدة كما هو الحال فى الولايات المتحدة الأميركية ، فأن ناخبي أول درجة لا ينتخبون إلا المندوبين الذين يعلمون عنهم أنهم سيعطون أصواتهم لمرشح الحزب الديموقراطى أو لمرشح الحزب الجمهورى . ومهما كان الأمر فان إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب بجمله مستقلاً عن البرلمان ويقوى مركزه وبالتالى مركز الحكومة أو السلطة التنفيذية . لذلك نجد أن هذه الطريقة متبعة فى الدول ذات النظام الرئيسى Régime présidentiel (أميركا) وفى الدول البرلمانية التى تميل إلى إنشاء سلطة تنفيذية قوية (فنلندا . ألمانيا) ولما أرادت النمسا مثلا فى سنة ١٩٢٩ تقوية السلطة التنفيذية عدلت نصوص دستورها وكان من ضمن هذا التعديل جعل رئيس الجمهورية منتخباً بواسطة الشعب بعد أن كان إنتخابه حسب دستور أكتوبر سنة ١٩٢٠ بواسطة البرلمان .

ولكن لهذه الطريقة عيب كبير وهو أن إستقلال رئيس الجمهورية عن البرلمان وإعتماده على أنه منتخب من الشعب كله أى من جميع الناخبين (وقد يكون عددهم بضعة ملايين بينما أعضاء البرلمان لا ينتخب كل منهم ألا فى دائرة محدودة بواسطة بضعة آلاف من الناخبين) قد يدفعانه إلى الأستئثار بالسلطة ومناوئة البرلمان . وهذا هو المشاهد في دول أمريكا اللاتينية فأن إنتخاب رئيس الجمهورية فى هذه البلاد قوى كثيرا من مركزه ومهد السبيل إلى الدكتاتورية .

وقد جربت فرنسا طريقة إنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب ولكن هذه التجربة تركت أثراً سيئا فى النفوس لا يزال باقياً للآن. ففي سنة ١٨٤٨ هبت الثورة التى كان من أثرها عزل الملك لوى فيليب وأعلان الجمهورية الثانيـة . فأجتمعت حينئذ جمعية تأسيسية Assemblée Constituante لوضع دستور جديد كان من بين أعضائها لامارتين Lamartine شاعر فرنسا العظيم وجريفي الذى شغل فيما بعد رئاسة الجمهورية فى عهد الجمهورية الثالثة . وكان من أهم المسائل التى شغلت بال أعضاء هذه الجمعية التأسيسية وأثارت مناقشاتهم وجدلهم مسألة تعيين رئيس الجمهورية . وأختلف الأعضاء فى طريقة هذا التعيين فأقترح بعضهم إنتخاب الرئيس بواسطة

الشعب وعارض البعض الآخر ومن بينهم جريفى فى ذلك مبينا الخطر الذى ينجم عن مثل هذه الطريقة فيما لو أنتخب الشعب قائدا منتصرا أو سليلا لأحدى العائلات المالكة التى حكمت فرنسا فى الماضى أو شخصا طامحا لا يعبأ بقلب النظام الجمهورى لتحقيق أغراضه الخاصة . ولكن بالرغم من هذا التحذير قرر دستور سنة ١٨٤٨ أنتخاب رئيس الجمهورية الفرنسية بواسطة الشعب مباشرة لمدة أربعة سنوات ، فانتخب الشعب الفرنسى لويس نابليون بونابارت إبن أخ الامبراطور نابليون الأول ليكون أول رئيس للجمهورية الثانية،فلم يمض ثلاثة أعوام على توليته رئاسة الجمهورية حتى قلب نظام الحكم وحل المجلس التشريعى (٢ ديسمبرسنة ١٨٥١) وبعد ذلك بعدة أشهر أعلن الامبراطورية الثانية (Le Second Empire) .

فلما أنهارت هذه الامبراطورية بعد الحرب السبعينية (١٨٧٠) كانت هذه الذكرى عالقة بأذهان الفرنسيين وهذا هو السبب الذى دفع الجمعية الوطنية (L'as-semblée Nationale) التى وضعت الدستور الحالى (دستور ١٨٧٥) على النص على إنتخاب رئيس الجمهورية (الجمهورية الثالثة Troisiéme République) بواسطة البرلمان لا بواسطة الشعب ، وتم الأتفاق على ذلك بأجماع الآراء تقريبا .

(ج) **انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة هيئة خاصة مكونة من أعضاء البرلمان ومن غيرهم** : وبما أن إنتخاب رئيس الدولة بواسطة البرلمان قد يجعله خاضعا للمجلس الذى إنتخبه ومن جهة أخرى إنتخابه بواسطة الشعب على درجة واحدة أو على درجتين قد يصيره مستقلا تماما عن البرلمان وخطرا عليه فقد أخذت بعض الدساتير بحل وسط يجعل إنتخاب الرئيس من هيئة مكونة من أعضاء البرلمان ومن عدد معين من المندوبين ينتخبهم الشعب . وأخذ بهذا الحل الوسط دستور الجمهورية الاسبانية الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ .

جاء فى المادة ٦٨ من هذا الدستور أن رئيس الجمهورية الاسبانية ينتخب لمدة ٦ سنوات بواسطة الكورتيز (Cortès) أى المجلس النيابى ومن عدد من المندوبين (Compromisarios) مساو لعدد أعضاء المجلس النيابى المذكور . اما هؤلاء المندوبون فينتخبهم الشعب بالاقتراع العام .

(د) ونود أن نشير هنا إلى الطريقة الغريبة التى قررها دستور بولونيا الجديد (٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥) لانتخاب رئيس الجمهورية فبحسب المواد ١٦ إلى ١٨ من هذا الدستور تنتخب رئيس الجمهورية هيئة خاصة مكونة من : رئيس مجلس الشيوخ ، رئيس مجلس النواب، رئيس مجلس الوزراء ، الرئيس الأول للمحكمة القضائية العليا ، مفتش عام الجيش ، و٧٥ شخصاً يختار مجلس النواب ثلثيهم ومجلس الشيوخ الثلث الأخير من بين كبار المواطنين المشهود لهم بالفضل (les citoyens les plus dignes). وسمح الدستور لرئيس الجمهورية الذى أنهت مدة رئاسته بأن يرشح شخصاً آخر ليخلفه خلاف مرشح الهيئة السابقة الذكر على شرط أن يستعمل حقه هذا فى ظرف سبعة أيام على الأكثر من إنتخاب الهيئة المذكورة لمرشحها . وحينئذ يدعى الشعب أى مجموع الناخبين فى الدولة لأختيار أحد المرشحين . ووجه الغرابة فى هذه النصوص لا يرجع فقط إلى كيفية تشكيل الهيئة التى تنتخب رئيس الجمهورية بل أيضاً إلى اعطاء الرئيس القائم الحق فى ترشيح من يخلفه فى مركزه .

(ﻫ) وقبل أن نترك الكلام عن أنتخاب رئيس الجمهورية فى الجمهوريات الحديثة يجب أن نلاحظ أن سويسرا ولو أنها جمهورية إلا أن رئيس الدولة فيها ينتخب بطريقة مخصوصة فأن السلطة التنفيذية فى الاتحاد السويسرى لا يتولاها فى الحقيقة شخص واحد بل مجلس Conseil Fédéral مكون من سبعة أشخاص ينتخبهم البرلمان الاتحادى (مجلس المقاطعات Conseil des Etats والمجلس الوطنى Conseil National مجتمعين) لمدة ثلاث سنوات ، وينتخب البرلمان الاتحادى نفسه من بين السبعة المذكورين ولمدة سنة واحدة رئيس الاتحاد السويسرى Le Président de la Confédération. وهذا النظام يشبه ما كان متبعاً فى فرنسا فى دستور السنة الثالثة من الثورة (Constitution de l'an III) فقد أنشأ هذا الدستور حكومة تعرف بحكومة الديركتوار (Directoire Exécutif) مكونة من خمسة أشخاص تنتخبهم الهيئة التشريعية . كما أن الحكومة القنصلية (Le Consulat) التى أنشأها دستور السنة الثامنة من الثورة (Const. de l'an VIII) كانت مكونة من ثلاثة قناصل نابليون بونابرت وعضوين آخرين .

٤ — **ذات الملك مصونة لا تمس بعكس رئيس الجمهورية** : تقرر الدساتير الملكية أن ذات الملك مصونة لا تمس (Le Roi est inviolable) أى أن الملك غير مسؤول جنائياً عن أعماله وتصرفاته حتى لو كانت هذه الأعمال والتصرفات عبارة عن جرائم (جنايات . جنح . مخالفات) عادية نص عليها قانون العقوبات. وقد قرر هذه القاعدة الدستور المصرى مادة ٣٣ « الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وذاته مصونة لا تمس » وجاء فى دستور بلجيكا مادة ٦٣ « شخص الملك لا يمس اما وزراؤه فمسئولون » (La Personne du Roi est inviolables. ses minisres sont responsables) وهذا هو ما ذكرته أيضاً المادة ٨٧ من دستور رومانيا بالنص . والمقصود بعبارة ذات الملك مصونة لا تمس هو كما قلنا عدم مسئولية الملك جنائياً حتى لو وقعت أعماله تحت طائلة قانون العقوبات وسواء كانت هذه الأعمال متعلقة بوظيفته الرسمية كالخيانة العظمى أو كانت جرائم عادية لا علاقة لها بهذه الوظيفة (قتل أحد الأفراد أثناء قيادة الملك لسيارته الخاصة مثلا) . وهذا هو المعمول به أيضاً فى إنجلترا مع أن دستورها غير مكتوب فالقاعدة هناك أن الملك لا يخطأ The King can do no wrong . ولتحديد مدى عدم المسئولية هذه ضرب الكتاب الانجليز المثل الآتى « إذا قتل الملك بيده وزيراً من وزرائه فيمكن أعتبار رئيس الوزارة مسئولا عن هذا العمل . أما إذا قتل الملك رئيس الوزارة فلا مسئولية على أحد » .

و إذا كان الملك غير مسئول جنائياً حتى عن الجرائم العادية التى قد تبدر منه فمن باب أولى لا يسأل سياسياً فالمسئولية السياسية كلها واقعة على عاتق وزرائه .

مسئولية رئيس الجمهورية جنائياً عن الأفعال المتعلقة بوظيفته وعن جرائمه العادية : — أما الدساتير الجمهورية فأنها تجيز إتهام رئيس الجمهورية جنائياً عن بعض الأفعال — على الأقل — المتعلقة بوظيفته . ففى فرنسا يسأل رئيس الجمهورية جنائياً فى حالة الخيانة العظمى Haute trahison (قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ مادة ٦) ولكن

لا يحاكم فى هذه الحالة الا أمام مجلس الشيوخ وبناء على إتهام مجلس النواب (١) ولما كان قانون العقوبات الفرنسى لا يعرف « الخيانة العظمى » فقد قال بعض الشراح أن مسئولية الرئيس فى هـذه الحالة سياسية أى تؤدى إلى عزله فقط ولكن قرر البعض الآخر أن العقوبة فى حالة الخيـانة العظمى جنائية ، أى أنها يصح أن تصيب الرئيس فى حريته وماله علاوة على عزله .

وربما كان تعبير الدستورين الالمانى والاسبانى أوضح وأفضل إذ قرر « المرحوم » دستور ڤيمر (مادة ٥٩) أنه يمكن إتهام رئيس الريخ بواسطة مجلس الريشستاج أمام المحكمة القضائية العليا (٢) « إذا خالف بقصد الدستور أو قوانين البلاد Violation coupable de la Constitution ou d'une loi du Reich » . وجاء فى المادة ٨٥ من دستور الجمهورية الاسبانية الصادر فى سنة ١٩٣١ أن رئيس الجمهورية مسئول جنائياً عن « مخالفته القصدية لألتزاماته الدستورية » (٣) وهـذه التعبيرات أوضح من عبارة « الخيانة العظمى » الواردة فى قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الفرنسى .

ومن جهة أخرى فأن القاعدة فى البـلاد الجمهورية أن رئيس الجمهورية مسئول عن جرائمه العادية التى لا علاقة لها بالوظيفة كبقية الأفراد تماماً ولو أن الشراح مختلفون فى فرنسا عن الهيئة التى لها محاكمته فى هذه الحالة ، هل هى مجلس الشيوخ كما فى حالة « الخيانة العظمى » أم المحـاكم العادية ، ويرى الأستاذان برتلمى ودويز أنه بما أن

---

(١) وهذه الطريقة، طريقة الأتهام بواسطة أحد المجلسين والمحاكمة بواسطة الآخر، تعرف فى الدول الأنجلوسكسونيه (إنجلترا ، الولايات المتحدة) باسم الـImpeachment . وهى لا تطبق فى إنجلترا إلا على الوزراء ومستشارى الملك لا على الملك ذاته لأن ذاته مصونة لا تمس كما رأينا ولم تستعمل على كل حال منذ سنة ١٨٠٥ .

(٢) Haute Cour de Justice

(٣) ومجلس النواب (الكورتيز) هو الذى يقرر أتهام رئيس الجمهورية جنائياً (بأغلبية ٣/٥ جميع أعضائه على الأقل) أمام « محكمة الضمانات الدستورية » فأذا أدانت المحكمة رئيس الجمهورية وجب عزله وإنتخاب بدله أما إذا برأته فيترتب على ذلك حل مجلس النواب وأجراء إنتخابات عامه جديدة . وهـذا نص غريب قصـد به حمل مجلس النواب على الأحتياط والتروى فى إستعمال سلاح الأتهام الخطر ضد رئيس الجمهورية .

الرئيس مسئول جنائياً عن جرائمه العادية أى التى لا علاقة لها بوظيفته كبقية الأفراد فالمحاكم التى لها محاكمته حينئذ هى المحاكم التى يحاكم أمامها جميع الأفراد أى المحاكم العادية . وتنص بعض الدساتير كدستور البرتغال الصادر فى ابريل سنة ١٩٣٣ على أن رئيس الجمهورية لا يسأل عن جرائمه العادية التى يرتكبها أثناء مدة رئاسته الا بعد أنتهاء مدة الرئاسة وهذا يشبه بعض الشىء الحصانة البرلمانية التى يتمتع بها أعضاء البرلمان.

مسئولية رئيس الجمهورية سياسيا فى بعض الدساتير (أمكان عزله قبل أنتهاء مدة رئاسته): — ولم تكتف الدساتير الجمهورية الحديثة بتقرير قاعدة مسئولية رئيس الجمهورية جنائياً . (Responsabilité pénale) عن بعض أعمال وظيفته أو عن أعماله الشخصية الخارجة عن هذه الوظيفة والتى تقع تحت طائلة قانون العقوبات بل قررت أيضاً مسئولية الرئيس السياسية (Responsabilite politique) إذ سمحت بعزله قبل إنتهاء مدة رئاسته، وهذا هو الحال فى دستور ڤيمر (١٩١٩) ودستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ المعدل فى ١٩٢٩) ودستور الجمهورية الاسبانية (١٩٣١). فبعد أن قررت المواد ٤١ ، ٤٣ من دستور ڤيمر أن رئيس الريخ ينتخبه الشعب مباشرة لمدة ٧ سنوات أضافت المادة الأخيرة أنه مع ذلك يمكن عزل الرئيس قبل انتهاء مدة رئاسته بناء على اقتراح الريشستاج بأغلبية الثلثين وموافقة الشعب عن طريق الأستفتاء (Plébiscite) . وبمجرد صدور قرار الريشستاج يوقف رئيس الجمهورية عن العمل ولكن إذا لم يوافق الشعب (الناخبون) على هذا القرار إعتبر ذلك بمثابة إنتخاب جديد للرئيس ووجب حل الريشستاج فى الحال .

وقرر دستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠) نفس القاعدة بعد تعديله فى سنة ١٩٢٩ (مادة ٦٠ جديدة فقرة ٦) [1] فإذا قرر المجلس الوطنى Conseil National (مجلس النواب) بحضور نصف الأعضاء على الأقل وبأغلبية ثلثى الأصوات عزل رئيس الجمهورية يجب أن يوقف هذا عن العمل ووجب أستشارة الشعب فأذا

---

(١) نلاحظ أن هذا الدستور ألغى الآن واستبدل بدستور ٢٤ أبريل سنة ١٩٣٤ الحالى.

لم يوافق الشعب على العزل أعتبر هذا أنتخاباً جديداً للرئيس ولزم حل المجلس . ولا شك أن دستور الجمهورية الاسبانية الصادر فى سنة ١٩٣١ قد تأثر لحد كبير بهذه النصوص فنص علي أمكان عزل رئيس الجمهورية بدون محاكمة جنائية أى قرر مسئولية رئيس الجمهورية السياسية فى حالتين : الحالة الأولى جاءت متعلقة بحق الحل فللرئيس بحسب الدستور حل المجلس النيابى (Cortès) مرتين فى مدة رئاسته ولكن أول عمل يقوم به المجلس الذى يعقد بعد الحل الثاني هو فحص مشروعية هذا الحل . فأذا قرر بالأغلبية المطلقة أن الحل الثانى لم يكن ضروريا ترتب على ذلك عزل رئيس الجمهورية (مادة ٨١ دستور سنة ١٩٣١) . أما الحالة الثانية فهى شبيهة بما رأيناه فى دستورى ألمانيا والنمسا . فيجوز لأغلبية مكونة على الاقل من ثلاث أخماس أعضاء المجلس النيابى أو (الكورتيز) إقتراح عزل رئيس الجمهورية . ويترتب على ذلك وقف هذا الاخير ولكن الأمر لايعرض بعد ذلك على الشعب بل على الهيئة الخاصة التى لها بحسب الدستور انتخاب رئيس الجمهورية وهى مكونة كما رأينا من أعضاء المجلس النيابى نفسه وعدد مساو لهم من المندوبين Compromisarios ينتخبهم الشعب . لذلك نص الدستور الاسباني أنه اذا اقترح الكورتيز بأغلبية ثلاثة أخماس جميع أعضائه عزل الرئيس وجب دعوة الناخبين فى ظرف ثمانية أيام لانتخاب المندوبين الآنفي الذكر (Compromisarios) وحينئذ يجتمع هؤلاء المندوبون مع أعضاء المجلس النيابى (الكورتيز) للفصل فى الأقتراح الخاص بعزل الرئيس .

فأذا قررت هذه الهيئة رفض الأقتراح وجب حل (الكورتيز) وأذا وافقت على الأقتراح إعتبر الرئيس معزولا وقامت الهيئة نفسها بانتخاب الرئيس الجديد (أنظر مادة ٨٢ من دستور سنة ١٩٣١) . ولم تبق هذه النصوص حبرا على ورق بل استعمل «الكورتيز» فعلا حقه فى عزل رؤساء الجمهورية . فعزل فى ٧ أبريل سنة ١٩٣٦ الرئيس الكالازامورا Alcala Zamora ، تطبيقاً للمادة ٨١ من الدستورالسابق الكلام عنها . أذ حل الرئيس زامورا مجلس الكورتيز مرتين في مدة رئاسته ، المرة الأولى فى سنة ١٩٣٣ والثانية فى ٧ يناير سنة ١٩٣٦ ، فلما أجتمع الكورتيز الجديد عقب أنتخابات فبراير - مارس سنة ١٩٣٦ فحص مرسوم الحل الثانى وقرر بأغلبية

٢٣٨ صوتاً ضد ٥ أصوات أنه لم يكن هناك ما يبرره ، وترتب على هذا القرار ، بنص الدستور (مادة ٨١) ،عزل رئيس الجمهورية . وفى ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ أنتخب النواب والمندوبون Compromisarios بمجتمعين الرئيس أزانيا الحالى[(١)] .

النظام الملكى آخذ فى الزوال : يقولون أن النظام الملكي أثر من آثار الماضي ومصيره الزوال وفى الواقع نشاهد أن عدد الدول التى تأخذ به فى نقصان مستمر . ففى سنة ١٨٢٠ كان لا يوجد على سطح المعمورة سوى ثلاث جمهوريات : سويسرا - الولايات المتحدة الأمريكية - هايتى . أما الآن فأن عدد الجمهوريات فى العالم يناهز الأربعين جمهورية منها خمسة عشر جمهورية بأوروبا وحدها (بما فى ذلك روسيا وتركيا) ؛ أما عدد الممالك الأوربيــة فاثنى عشر فقط . وقضت الحــرب العظمى وذيولها على عروش كثيرة كبيرة وعائلات ملكية قديمة فأستبــدل الحــكم الملكى بالنظام الجمهوري فى المانيا وفى جميع الولايات الالمانية وفى النمسا والمجر وروسيا وتركيا واليونان (ولــكن اليونان قدعادت أخيراً الى النظام الملكى) . وجميع الدول الأوربية الجديدة التى نشأت بعــد الحرب العظمى أخذت بالشكل الجمهورى وهى : بولونيــا - تشيكوسلوفاكيا - فنلندا - إستونيا - لتوانيا - لتونيا . وفى سنة ١٩٣١ تخلى ملك إسبانيا الفونس الثالث عشر عن عرشه فتحولت إسبانيا الى جمهورية .

وأصبح معظم الملوك الحاليين لا يستطيعون المحافظة على عروشهم إلا إذا اكتسبوا محبة الأمة ، وتنازلوا عن السلطة الفعلية لوزراء مسئولين أمام نواب الشعب أو لدكتاتور يعتمد على حزب قوى منظم فى الأمة (إيطاليا) . قال موســولينى فى وصف الملكية الأيطالية : « الملك هو الصورة المقدسة المعلقة على باب المنزل Le roi C'est l'image sainte clouée sur la porte de la maison » أى أن من حق الملك أن يكون موضع أحترام وتقديس الجميع ولكن يجب عليه أن لا يتدخل في أمور الدولة[(٢)]

---

(1) Voir, Annuaire Interparlementaire, 1937, P. 80 et s.

(٢) يذكرنا هــذا بما قاله بعضهم قديماً فى سلطة « البابوات » : « يجب أن نقبل أقدامهم ولــكن فلنقيــد أيديهم Il faut leur baiser les pieds mais leur lier les mains » .

وللشكل الملكى كجميع الأشكال الأخرى مزايا وعيوب : فالحكم الملكى مبنى على فكرة أن هناك فرداً أو عائلة له أو لها الحق الذاتى فى تولى الحكم وهذا ما يتناقض مع الديموقراطية الحقيقية التى أساسها المساواة بين جميع الأفراد . وقد تضع الوراثة على العرش شخصاً لا يستكمل الكفاءات اللازمة للحكم فليس من الضرورى أن يكون ابن الملك الصالح ملكا صالحاً كما أنه ليس من الضرورى أن يكون ابن العالم عالماً.

١ - ولكن من جهة أخرى نجد أن للشكل الملكى مزايا كبيرة خصوصاً إذا اقترن هذا النظام بالحكم النيابى البرلمانى. فالملك ينشأ و يعد لمباشرة مهنته ونظراً لبقائه على عرش بلاده مدى الحياة فيمكنه بعد مزاولة الحكم مدة من الزمن أن يكتسب خبرة كبيرة فى شئون الدولة قلما يحصل عليها رئيس الجمهورية المؤقت . وقد قال جلادستون « أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية أكثر من أى رجل آخر فى المملكة » وقال لورد سلسبرى مؤبناً الملكة فيكتوريا فى مجلس اللوردات « كنت دائماً أعتقد أننى اذا وقفت على رأى الملكة فى مسألة ما فقد وقفت على رأى رعاياها ، خصوصاً الطبقة المتوسطة من رعاياها » .

وفى الواقع أن الملك - إذا أراد - يمكنه بمحادثاته العديدة مع رجال الدولة وممثلى هيئاتها وطبقاتها المختلفة و باتصاله المباشر بالوزراء المختلفين الذين يتولون الحكم فى عهده أن يكوّن فكرة حقيقية عن رغبات الأمة والبلاد أكثر من أى رجل آخر.

٢ - وقد تسمح له علاقاته الشخصية أو العائلية بملوك الدول الأخرى بتأدية خدمات جليلة لبلاده فقد تولى أدوارد السابع (جد الملك الحالى) عرش بريطانيا العظمى فى وقت كانت فيه علاقات إنجلترا مع الدول الأوربية الأخرى فى غاية التوتر عقب حوادث حرب البوير (جنوب أفريقيا) ولكنه أمكنه بصلاته وعلاقاته الشخصية وزياراته لرؤساء الدول الأخرى أن يزيل سوء التفاهم وأن يعيد الثقة بين هذه الدول وحكومة بلاده . حقيقة أن رئيس الدولة المنتخب أى رئيس الجمهورية يمكنه أحيانا أن يقوم بهذه المهمة أو بعضها كما فعل المسيو بوانكاريه مثلا مدة رئاسته الجمهورية الفرنسية ؛ ولكن المشاهد أن قيام رئيس الدولة المتوج بذلك أعظم أثرا وأكبر تأثيرا .

٣ — وتظهر مزايا النظام الملكي على الخصوص فى الحكومة البرلمانية نظراً لأن الملك يتولى وظيفته بالوراثة فهو ليس خاضعا لأى حزب من الأحزاب بل هو فوقها جميعا فتكون لآرائه ونصائحه قيمتها.بعكس رئيس الجمهورية فقد يكون رجلا سياسيا لم يصل إلى الحكم إلا بناء على تأييد حزب أو أكثر فيشعر بأنه مدين أدبيا على الأقل لهذا الحزب وهذا مما يقلل من قيمة آرائه .

ومن جهة أخرى النظام البرلماني مبني على توازن القوى بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فأذا كان رئيس الدولة ملكا دستوريا كان ذلك من العوامل المهمة التي تحفظ للسلطة التنفيذية هيبتها وتجعلها قادرة علي صد طغيان البرلمان ووقفه عند حده . إذ أعتادت الشعوب والأفراد أن ينظروا للملوك بغير النظرة التي ينظرون بها إلى رؤساء الجمهوريات فأن « الجلالة الملكية » لا يمكن نقلها الى رئيس الجمهورية المنتخب الذي كان بالامس رجلا عادياً وسيعود بعد إنتهاء مدته فردا كبقية الأفراد. وهذا العامل النفساني يؤيد سلطة الحكومة ويقوى مركز الوزارة نفسها التى تقوم فى النظام البرلماني باستعمال جميع حقوق الملك وسلطاته .

٤ — وأخيرا رئيس الدولة الأعلى فى النظام الملكي يتولى الحكم بطريقة طبيعية هادئة بغير أن تتعرض البلاد لمنازعات حزبية لانتخاب رئيس تنفيذي جديد كلما أنتهت مدة إنتخاب الرئيس الاول وما يتبع ذلك من أثارة الشحناء وتعطيل مصالح الدولة . وإن كانت هذه المنازعات قليلة الحصول فى أوروبا الا أن الحال عكس ذلك فى جمهوريات أمريكا اللاتينية . فنظراً لذيوع النظام الرئيسى فى هذه البلاد (Le Régime présidentiel) وهو الذى يعطى لرئيس الجمهورية حقوقا واسعة وسلطات كبيرة لا يتمتع بها رئيس الدولة البرلمانى،أصبح لأنتخابات الرئاسة هنالك أهمية خاصة وأصبحت الرغبة فى الوصول إلى هذا المركز والاحتفاظ به بأى ثمن من أسباب القلاقل والأضطرابات السياسية التى أشتهرت بها هذه الجمهوريات من قديم الزمان . وفى الولايات المتحدة نفسها تكلف إنتخابات الرئاسة الاحزاب والمرشحين تكاليف هائلة تبلغ الملايين من الدولارات فقد أنفق الحزب الجمهورى فى الانتخابات الأخيرة (٤ نوفبر سنة ١٩٣٦) ثمانية ملايين و ٦٣٦٠٠٠ دولاراً . أمـا نفقات الحزب الديموقراطى فكانت خمسة ملايين

دولاراً تقريباً. وهذا أعظم مبلغ بذلته البلاد لأى إنتخاب فى كل تاريخها لأن اكبر مبلغ أنفقه الحزبان للآن كان فى انتخاب أحد المرشحين بريان الديموقراطى ومكنلى الجمهورى ، وقد بلغت فيه نفقات الحزب الجمهورى ثلاثة ملايين و ٥٠٠ الف دولاراً ونفقات الحزب الديموقراطى ٦٧٥٠٠٠ دولاراً .

الفصل الرابع

الحكومات الفردية والأرستوقراطية والديموقراطية

تنقسم الحكومات من حيث صاحب السلطان أو السيادة داخل الدولة La Souveraineté dans l'Etat أى حكومة فردية وأرستقراطية وديمقراطية : —

لقد رأينا أن الذى يميز الدولة عن الأقسام الأدارية مثلا هو السيادة أو السلطان ولكن من هو صاحب السلطان أو السيادة Le Souverain داخل الدولة ؟ إن التاريخ والقانون الدستورى المقارن يدلان على أن صاحب السيادة أو السلطان فى الدولة إما أن يكون فرداً واحداً (ملكاً مطلقاً أو دكتاتوراً) ، أو فئة قليلة ، أو مجموع الشعب . وبذلك نشأ تقسيم الحكومات إلى فردية . وأرستوقراطية . وديموقراطية(Monarchie Aristocratie, Démocratie).وهذا التقسيم شهير وقديم إذ قال به فلاسفة الأغريق فى الماضى كما رأينا . وسنتكلم الآن عن كل نوع من هذه الأنواع .

الفرع الأول

الحكومة الفردية (Monarchie)

فى هذا النوع من الحكومات تنحصر السلطة كلها فى يد شخص أو حاكم واحد مهما أختلفت ألقابه الرسمية وهو لايستمد هذه السلطة من الشعب بل من نفسه أو من

الآله كما كان يدعى الملوك فى الماضى . وجميع الأشخاص الذين يقومون فعلا بالسلطة فى الدولة إنما ينفذون إرادته ويعملون بأسمه وهو مطلق التصرف .

أ - **المظهر الأول للحكومة الفردية : الملكية المطلقة** — كان النظام الفردى هو النظام السائد فى الدول الملكية بل إمتزج بها ولذلك أطلقوا على الدولة الملكية كلمة Monarchie المشتقة من الكلمتين الأغريقيتين « Monos » فرد أو واحد و « Arkeim » يحكم أو يأمر ، أى حكومة الفرد . كما أطلقوا على الملك « Roi » كلمة « Monarque » للدلالة على أنه مطلق التصرف فى شئون الدولة وأن السلطة كلها فى يده لا يشاركه فيها أحد .

وفى الواقع كان الملوك فى الماضى يعتبرون أن السلطه التى يستعملونها إنما مصدرها الآله وحده وما على الشعوب إلا الطاعة والخضوع[1] ؛ ونشأت نظرية التفويض الألهى Doctrine du droit divin لتأييد مزاعم الملوك . ومؤدى هذه النظرية - كما هو معلوم - أن السلطة أنما منحها الله للملك مباشرة فلايسأل الملك عن إستعمال هذه السلطة أمام أى مخلوق بل أمام الخالق وحده . وبما أن السلطة من أصل ألهى (D'origine divine) فلا يوجد أى قيد يقيدها اللهم إلا القيود المستمدة من الدين نفسه . وكان لويس الرابع عشر فى فرنسا متشبعاً لأقصى حد بهذه النظرية وجاء فى مذكراته « أن السلطة التى يستعملها الملوك أنما هى تفويض من الله فالله وحده مصدرها ولا يسأل الملوك الا أمام الله وحده عن كيفية استعمالهم لها » . ومعنى عبارته المعروفة L'Etat c'est moi أن الدوله

---

(١) كانت هذه الفكرة سائدة فى مصر حتى عهد توفيق . وقد أورد الأستاذ محمد صبرى فى كتابه (تاريخ العصر الحديث) الحديث الآتى الذى دار بين الخديوى توفيق وعرابى باشا يوم مظاهرة عابدين الشهيرة (٩ سبتمبر سنة ١٨٨١) :

الخديوى : ما هى أسباب حضورك بالجيش إلى هنا ؟

عرابى : جئنا يامولاى لنعرض عليك طلبات الجيش والأمة وكلها طلبات عادلة .

الخديوى : كل هذه الطلبات لا حق لكم فيها ، وأنا ورثت ملك هذه البلاد عن آبائى وأجدادى وما أنتم إلا عبيد إحساناتنا .

عرابى : لقد خلقنا الله أحراراً وأننا لا نستعبد بعد اليوم .

أو الحكومة أو السلطة مفرغة فى شخص الملك . وأعلن خلفــه لويس الخامس عشر فى لائحة ديسمبر ســنة ١٧٧٠ الشهيرة « أننا لم نعط تاجنا ألا من الآله لحق عمل القوانين من إختصاصنا وحدنا بدون تبعية ولا شركة Sans dépendance et sans partage » . وكانت هذه المبادىء نفسها سائدة فى إنجلترا لغــاية القرن السابع عشر بالرغم من تطور سلطة البرلمان ومطالبته الأشتراك الفعلى فى الحكم . وقد أدى ذلك إلى تصادم الملك والبرلمان تصادماً كانت نتيجته أعدام شارل الأول . ولما أراد جاك الثانى (جمس) الرجوع الي الحــكم المطلق الفردى قامت الثورة الثانيــة (١٦٨٨) وأرغم الملك على التخلى عن عرشه و بذلك قضى على الملكية المطلقة فى إنجلترا بابعاد أسرة ستيوارت (١)

وأدى الحكم الفردى فى شكل الملكية المطلقة فى فرنسا إلى ثورة سنة ١٧٨٩ التى كانــ من أ كبر ضحاياها الأسرة المالكة نفسها وقضت الثورة على الملكية بأعلان الجمهورية ، وعلى سيادة الفرد أو الحكم الفردى بتقرير مبدأ سيادة الامة La Souveraineté Nationale

ولو أن الملكية المطلقة المبنية على سيادة فرد واحد- وهو الملك- أصبحت ممقوتة فى الوقت الحاضر ألا أنها كانت سبباً فى توحيد الدول الأوربية الكبرى التى نراها الآن بالقضاء على السلطات المتضاربة التى كانت للكنيسة ونظام الأقطاعيات والمدن الحرة والعقبات الأخرى التى كانت تسد الطريق ألي تكوين الدولة الحديثة L'Etat moderne ،وهي ضرورية فى الجماعات السياسية التى لم تبلغْ حداً معينا من المدنية أو التى لم يتم نضوجها السياسى وتنقصها الخبرة الكافية للاهتمام مباشرة بمسائلها العامة .وعلى كل حال معظم الملــكيات فى وقتنا الحاضر مقيدة يكتفي فيها الملك بالسلطة الأسمية تاركا السلطة الحقيقية لغيره .

ب — المظهر الثانى للحكم الفردى : الديكتاتورية : وحتى في الدول الراقية قد يكون الحــكم الفردى ضرورة فى بعض الأدوار التى تمر بها تلك الدول .

(١) ربما كان الأمبراطور غليوم الثانى (امبراطور ألمانيا المعزول) هو اخر الملوك الذين فكروا فى نظرية التفويض الألهى .

وهذا هوالذى يفسر لنا ظهور الديكتاتوريات الحديثة والسر فى نجاح بعضها (إيطاليا . ألمانيا) . والنظام الديكتاتورى كالنظام الملكى المطلق مبني على سلطة الفرد، ففي ايطاليا الفاشستية السلطة كلها مركزة فى يد شخص واحد وهوالـ « Duce » أوالزعيم موسولينى وفى ألمانيا النازية السلطة كلها مركزة فى يد الزعيم أو الـ « Führer » هتلر ، كما كانت السلطة في الماضى فى يد لويس الرابع عشر أولويس الخامس عشر . ولكن هناك فروقاً كبيرة مع ذلك بين الملكية المطلقة و بين الديكتاتورية الفاشستية أو النازية أو الديكتاتورية الحديثة على العموم بالرغم من أن كل هذه الحكومات أساسها حكم الفرد .

فالملك المطلق كان يدعى أنه يستمد سلطانه من الله ، وعلى كل حال فهو يتولى وظيفته بالوراثة ، أما الديكتاتور العصرى فهو يعتمد على سواعد حزب قوى وميليشيا حزبية أى على جماعة سياسية منظمة من الشعب . والملكية المطلقة وراثية . أما الديكتاتورية فشخصية لانها مبنية على مواهب الزعيم وهذه لاتنتقل بالوراثة. وأخيرا دل التاريخ على أن الملكية المطلقة كانت غالباً فى مصلحة الحاكم لا مصلحة الرعية أما الديكتاتور العصرى فأنه يسعى و يرمي الى رفع شأن الامة فى الداخل والخارج، فهو يعمل لمصلحة الشعب . هذا على الأقل هو الحال بالنسبة لأكبر ديكتاتوريات الوقت الحاضر : ألمانيا وايطاليا . قابل موسولينى مرة وفداً من السياسيين الفرنسيين أثناء زيارتهم لأيطاليا وقال لهم ما معناه « أنه أذا تعذر وصف النظام الفاشستى بأنه حكومة الشعب[1] فأنه على الأقل لا يعمل إلا لأجل الشعب »[2] . ولهذه الاسباب أصبحت الشعوب لاتطيق الملكية المطلقة بينما أخذ بعضها يميل إلى فكرة الديكتاتورية القوية الصالحة .[3]

ولكن مهما كان الامر ومع أعترافنا بأن الحكم الديكتاتورى على مثال الحكم النازى أو الفاشستي يفيد فى بعض الأحيان وقد أدى فعلا فوائد جليلة عديدة لأيطاليا

---

(1) Gouvernement par le peuple

(2) Gouvernement pour le peuple

(٣) هذه الروح نفسها بدأت تظهر فى بعض أوساط الشبيبة المصرية المثقفة .

وألمانيا[1] إلا أن مثل هذا الحكم المبنى على سلطة الفرد الواحد - الزعيم - لا يصلح أن يكون قاعدة أو نظاماً طبيعياً لحكم الشعوب الراقية المتنورة. فأولا - يقوم هذا الحكم على إنكار وامتهان حقوق وحريات الأفراد إلى أكبر حد. هذه الحريات (كحرية الرأى والقول والكتابة والاجتماع والاعتقاد والحرية الشخصية الخ) التى لم تحصل عليها الشعوب إلا بعد جهاد طويل ضد استبداد الملوك والحكومات فى العصور الماضية. ثانياً - أن نظام الحكم الديكتاتورى ونجاحه يتوقفان على شخصية الزعيم فإذا مات الزعيم - وهو فان ككل إنسان - فقد يتعذر وجود شخصية قوية أخرى تحل محله للقيام بأعباء الحكم. يقول بعض الأيطاليين المتحمسين أن موت موسولينى لن يؤثر فى نظام الفاشزم وأن مسألة تعيين خلفه فى حالة الوفاة هى من إختصاص مجلس الفاشست الأعلى. ولكن صرح المرحوم أرنالدو موسولينى (Arnaldo Mussolini) شقيق زعيم إيطاليا الكبير يوماً من الأيام أنه «لا معنى للكلام عن الفاشزم بدون موسولينى» وفى الواقع لا نرى ولا أحد يرى من هو الشخص الذى يخلف موسولينى فى المستقبل. وما هو مصير الفاشزم وايطاليا نفسها بعد وفاته؟ والحكومة التى لا ترتكز إلا على أكتاف شخص واحد (الديكتاتور) لا يمكن أن تكون حكومة إستقرار.

وربما كان حال ايطاليا من هذه الوجهة أفضل من ألمانيا النازية لأن فى أيطاليا على الأقل لا زالت الملكية الوراثية قائمة وهى تمثل عنصر الثبات والأستقرار فى الدولة[2] بعكس الحال فى الجمهورية الالمانية. وهذا بلا شك هو السبب الذى حدا بالزعيم هتلر إلى التفكير فى إعادة الملكية الى ألمانيا كما ذكرت بعض الجرائد ولو أن شيئاً من ذلك لم يتحقق للآن.

(١) يكفى أن نشير هنا إلى إنشاء الامبراطورية الأيطالية بعد ضم الحبشة (هذا بالنسبة لأيطاليا) وإلى فضل النظام النازى فى تحرير ألمانيا من قيود معاهدة فرساى ومنحها الثقة فى نفسها وفى مستقبلها.

(٢) وكذلك الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ الأيطالى فلا يزال مجلس الشيوخ القديم كما أنشأه دستور سنة ١٨٤٨ قائماً للآن لم تتناوله معاول النظام الفاشستى.

الفرع الثانى

حكومة الاقلية (L' Oligarchie)

أما النوع الثـانى من الحكومات فهو حكومة الأقلية أو الأوليجارشيه من "Oligos" بالإغريقية «عدد قليل» و Arkeim «يحكم أو يأمر» وفى هذا النوع من الحكومات يتركز السلطان أو السيادة فى يد فئة من الناس أو بعض العائلات أو فى طبقة من الطبقات . والأرستوقراطية L' Aristocratie ما هى إلا صورة أخرى للحكومة الأوليجارشية وهى تفترض السيادة فى يد أفضل الناس وأحسنهم . ولكن فى الوقت الحاضر كثيراً ماتستعمل هاتان الكلمتان بمعنى واحد . وكثير من الحكومات الفردية قد تحولت إلى حكومات أوليجارشية أو أرستقراطية قبل أن تتخذالشكل الديموقراطى. فالأوليجارشية أو الأرستوقراطية وسط فى الواقع بين حكومة الفرد وحكومة المجموع أو الشعب . وأصدق مثل على ذلك أنجلترا نفسها فإن تحولها إلى الديموقراطيـة كان بطيئاً وتدريجياً والانكليز قوم محافظون بطبيعتهم . فبعـد أن كانت السلطة كلها فى بادىء الأمر فى يد الملك وحده (Monarchie) أصبحت بعد ذلك موزعة بين الملك والبرلمان(The King in Parliament) . ولـكن البرلمان الانجليزى كان إلى عهدقريب مكوناً تكويناً أرستوقراطياً وهذا ظاهر للآن فيما يتعلق بمجلس اللوردات فهو أرستوقراطى بمعنى الكلمة إذ أن أعضائه يحصلون على مراكزهم بالوراثة أو بالحصول على لقب اللوردية الوراثية "Peerge" من الملك . فمجلس اللوردات يمثل إذاً أرستوقراطية النسب[1] .

---

(١) بالطبع هـذا لا ينطبق إلا على اللوردات الدنيويين أما اللوردات الدينيون (الأساقفة) فلا يجلسون فى مجلس اللوردات إلا بحكم مناصبهم وهى ليست وراثية .

أما مجلس العموم فلم يكن إلى سنة ١٨٣٢ منتخباً على أساس شعبي كما هو الآن إذ كان يشترط فى الناخب نصاب مالى معين وبذلك كانت الملايين من الشعب محرومة من حق الانتخاب والإشتراك فى شئون الدولة ، ولم يكن يتمتع بهذا الحق وهذا الإشتراك إلا أقلية من الشعب .

الفرع الثالث

حكومة الاغلبية أو الشعب

وهى الحكومة الديموقراطية "Démocratie" من "Demos" بالإغريقية شعب و Kratos سلطة . إذ السلطة فى الحكومة الديموقراطية فى يد الشعب أو أغلبيته (وسنرى فيما بعد ما هو المقصود بعبارة الشعب أو أغلبية الشعب) يتولاها بنفسه أو بواسطة نواب ينتخبهم ليحكموا بأسمه . والحكم الديموقراطى أو المبدأ الديموقراطى Le principe démocratique أساسه أن السلطة فى الدولة مصدرها الشعب ولا يمكن أن توجد فى هيئة أخرى فرداً كان أو جماعة . فالشعب إذاً هو الذى يجب أن يدير شئونه بنفسه (الديموقراطية المباشرة) أو بواسطة نواب يمثلونه (الديموقراطية النيابية) ، هو الذى ينتخب الحكام الذين يحكمونه أو على الأقل الهيئة التى تراقب هؤلاء الحكام (البرلمان . المجلس النيابى) .

وإذا كانت الفكرة الديموقراطية قديمة (فقد تعرض لها علماء الأغريق وأشارت أليها بعض الأديان كقوله تعالى : « وأن أمركم شورى بينكم ») - إلا أن تطبيق هذه الفكرة حديث العهد . فالديموقراطية كما نعرفها الآن والتى ترمى إلى إشراك أكبر عدد ممكن فى الحكم إما بطريقة مباشرة (الديموقراطية المباشرة) أو بطريقة غير مباشرة (الديموقراطية النيابية) لم تطبق عملياً فى الدول الحديثة (إذا أستثنينا المقاطعات السويسرية) إلا منذ أواخر القرن الثامن عشر بعد الثورة الأمريكية

والفرنسية . وكثير من الديموقراطيات القديمة لم تكن إلا ديموقراطيات إسمية . يقولون مثلا أن نظام الحكم فى المدن الأغريقية القديمة (كأثينا وسپارطة) كان ديموقراطياً ولكن إذا حققنا وجدنا أن هذه الديموقراطية المزعومة لم تكن فى الواقع إلا حكومات أرستقراطية لأن السيادة أو السلطان لم تكن فى يد غالبية السكان بل كانت محصورة فى عدد قليل من الناس، إذ أن عدد الأشخاص الذين لهم الإشتراك فى الحكم والتمتع بالحقوق السياسية فى ذلك الوقت كان قليلاً بالنسبة لمجموع السكان نظراً لانتشار الرق (L'esclavage) . ففى أثينا مثلاً كان لعشرين الف مواطن أستعمال الحقوق السياسية بينما يوجد بجانبهم ٢٠٠٠٠٠ ليس لهم حقوق معترف بها . إذا كانت هذه ديموقراطية فهى ديموقراطية نسبية جداً لا تتفق مع تعريفنا الحالى للديموقراطية .

وفى الواقع كانت الديموقراطية كما نعرفها الآن مجرد نظرية (Doctrine, théorie) فلسفية سياسية قبل أن تصبح مبدأ للحكم (Principe de gouvernement) تعترف به الدساتير الوضعية . فلما أعترفت به صراحة سعت ولا زالت تسعى لتحقيقه يوماً بعد يوم تحت تأثير عوامل مختلفة .

النظرية الديموقراطية : — ظلت الديموقراطية مدة طويلة مجرد فكرة أو مذهب نظرى — كما قلنا — يشهره الكتاب من حين إلى حين كسلاح فى وجه الملكية المطلقة بقصد تقييدها والحد من سلطتها : يلوحون بنظرية سيادة الشعب ليصلوا إلى تحديد سلطة الملك . ونجد فى تاريخ فرنسا السياسى أمثلة عديدة على ذلك . ففى سنة ١٤٨٤ لما أنعقدت الهيئات العمومية السياسية الفرنسية Les Etats généraux فى عهد شارل الثامن الملك القاصر قام أحد خطبائها فيليپ پو Philippe Pot وأكد فى خطبة شهيرة أن الشعب هو الذى يهب السلطة للملك وبناء عليه إذا كان الملك قاصراً أو عاجزاً عن الحكم فإن حق تنظيم الوصاية يكون من أختصاص الشعب أو الجمعية التى تمثله (Les Etats généraux) لا من اختصاص الأمراء وحدهم . وفى القرن السادس عشر فى مدة المنازعات الدينية فى فرنسا دافع كل من البروتستانت والكاثوليك بحسب الظروف عن فكرة المصدر الشعبى للسلطة . وأخذ الكتاب يرجعون إلى نظرية

التعاقد أو العقد لتفسير مصدر السلطان وتقييد حقوق الملك . وتتلخص هذه النظرية أو النظريات فيما يأتى : –

١) الشعب هو صاحب السيادة أصلاً .

٢) ولكن بطريق التعاقد مع الملك يتنازل الشعب بشروط معينة (وهذه الشروط تقيد بالطبع من سلطة الملك) عن أستعمال هذه السلطة .

٣) إذا خالف الملك هذه الشروط ينفسخ العقد وتصبح سلطة الملك غير شرعية ويتحرر الشعب من طاعته . ومعنى ذلك أن للشعب فى بعض الأحوال أسترداد سلطته .

وفى القرن الثامن عشر ظهرت فكرة عدم قابلية التنازل عن السيادة أو السلطان (L'inaliénabilite de la souveraineté) بينما أخذت تختفى فكرة التعاقد بين الملك والشعب . وصاحب كتاب العقد الأجتماعى نفسه چان چاك روسو لم يجعل الملك طرفاً فى العقد بل قال أن كل فرد فى الجماعة يتنازل عن سلطته «للمجموع» وبذلك يصبح الملك بحسب النظريات الديموقراطية الجديدة الموظف الأول فى الدولة ليس إلا ، وللشعب أن يسترد سلطته منه فى أى وقت يشاء .

لم يخرج كل هذا عن دائرة المناقشات النظرية والفلسفية ولم يظهر لهذه النظريات فى الحال أثر فى الدساتير الوضعية ولم تنجح هذه الفلسفة السياسية فى تقييد ملوك مطلق التصرف كلويس الرابع عشر أو الخامس عشر كما رأينا . ولكن كان لهذه الأفكار تأثير كبير على رجال الثورة الفرنسية وخصوصاً لكتاب روسو « العقد الأجتماعى » الذى سموه « أنجيل الثورة » .

فلما أجتمعت الهيئات العمومية الفرنسية Les Etats généraux فى مايو سنة ١٧٨٩ – بعد أن ظلت معطلة أجيالا – وحصل الخلاف بين مندوبى الهيئات الثلاث : (الأشراف . ورجال الدين . والعامة) على كيفية أخذ الأصوات وعلى الجلوس معاً فى قاعة واحدة أو فى قاعات مختلفة ، أطلق ممثلو العامة (Tiers-Etat) على أنفسهم (فى ١٧ يوليو سنة ١٧٨٩) أسم الجمعية الوطنية L'assemblee Nationale وقرروا أنهم مكلفون بالتعبير عن الأرادة العامة للأمة : Le Volonté générale de la Nation: وأن عليهم

أن يبدأوا بصفتهم نواب الشعب الحقيقيين فى وضع دستور لبلادهم تصان فيه حقوق الشعب ، سواء لديهم فى ذلك أشتراك بقية المندوبين معهم أو انفصالهم عنهم .فكان هذا فوزاً كبيراً للأمة وخطوة عظيمة فى سبيل تقرير سيـادة الشعب والقضاء على الحكومة الفردية.وقد جاء إعلان حقوق الأنسان فى ٢٦ أغسطس سنة ١٧٨٩ مسجلا لذلك . فقررت المادة الثالثة منه « أن السيادة كلها مركزة فى الأمة وكل هيئة وكل شخص يتولى الحكم إنما يستمد سلطته من الأمة »

"Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation, nul corps, nul individu ne peut exercer d'autorité qui n' en émane expressément".

وجاء فى أعلان الحقوق المرفق بدستور سنة ١٧٩٣ (الذى لم يطبق)[1] مادة ٢٥ « السيادة مقرها الشعب وهى واحدة لا تتجزأ ولا يمكن اكتسابها بالتقادم أو بالتنازل» « La souveraineté reside dans le peuple: elle est une, indivisible impreseriptible et inaliénable » . وفى أعلان الحقوق المرفق بدستور السنة الثالثة (l'an III) من الثورة (مادة ١٧) : « السيادة مصدرها مجموع المواطنين »

" La souverainté reside essentiellement dans l'universalité des citoyens."

و يبدأ الدستورنفسه بالعبارة الآتية: — صاحب السيادة أوالسلطان هومجموع الشعب L'universalité des citoyens français est le souverain ؛ وجاء مثل هـذا فى دستور ٤ نوفمبر سنة ١٨٤٨ .

أصبحت الديموقراطية مبدأ للحكم بعد أنه كانت مجرد نظرية :أعلنت الثورة الفرنسية فى آخر القرن الثامن عشر مبدأ سيادة الأمة La souveraineté nationale كأساس للديموقراطية وقررته دساتيرها الوضعيه كما رأينا ومن ذلك الوقت أخذ المبدأ الديموقراطى فى الأنتشار فى القرنين التاسع عشر والعشرين . وأصبح أحـد القواعد

---

(١) ولو أن دستور سـنة ١٧٩٣ لم يطبق ولم ينفذ الا أنه ظل مدة طويله المثل الأعلى للشعب الذى كان يطالب « بالخبز وبدستور سنة ١٧٩٣ » . Du pain et la constitution de 1793"

(٢) تأثير نظريات جان جاك روسو واضح فى هذه النصوص .

الاساسية التي بنيت عليها دساتير البلاد المختلفة. وكان انتشار الديموقراطية فى هذه البلاد سريعاً أو بطيئاً على حسب الظروف ، تارة عن طريق الثورة وأخرى عن طريق أعتراف الملك نفسه بسلطة الشعب وأشراكه الأمة فى الحكم . والواقع أنه إذا ما بلغ الشعب درجة معينة من النضوج السياسى والأجتماعى أصبحت الديموقراطية أو بعبارة أخرى أشتراك الشعب فى الحكم أمراً لا مفر منه .

وكان من نتيجة أنتشار الديموقراطية أن تعدلت الملكيات المطلقة القديمة تعديلا كبيراً ، ففى الربع الأول من القرن الماضى كانت معظم الملكيات مطلقة أى حكومات فردية والملكيات المقيدة أوالدستورية قليلة تعد على أصابع اليد الواحدة . ففى أوربا: انكلترا . فرنسا (فى عهد لويس الـ ١٨) . هولندا . ولكن لم ينته القرن التاسع عشر ويبدأ القرن العشرين حتى انعكست الآية وأصبحت الملكيات المطلقة نادرة وتحولت معظم الحكومات ألى جمهوريات أو ألى ملكيات دستورية نيابية أو برلمانية تسود فيها رقابة الشعب وتتجلى سيادة الأمة بما لا يقل أثراً عما هو معروف لدى الدول ذات النظام الجمهورى .

وأخذ المبدأ الديموقراطى فى البلاد التى دخلها يقضى شيئاً فشيئاً على العناصر الأخرى المضادة له . ففى أنكلترا مثلا ومنذ سنة ١٩١١ على الخصوص فقد مجلس اللوردات وهو الذى يمثل العنصر الأرستقراطى كل سلطة فى المسائل المالية وأصبح لا يتمتع إلا بمجرد حق ڤيتو محدود بالنسبة للقوانين الأخرى . وأصلحت معظم البلاد قوانينها الأنتخابية بقصد تحقيق الديموقراطيـة تحقيقاً عملياً . وأخذت فرنسا بالاقتراع العام (Suffrage universel) للذكور منذ سنة ١٨٤٨ . وعدلت أنجلترا أيضاً أكثر من مرة قوانينها الأنتخابية فى سنة ١٨٣٢و ١٨٦٧و١٨٨٤بقصد توسيع دائرة الأشخاص الذين لهم حق الاشتراك فى الحكم بانتخاب النواب وأخيراً جاء قانون سنة ١٩١٨ الأنكليزى The Representation of the people act نصراً جديداً للديموقراطية أذ قرر مبدأ الاقتراع العام للذكور والأناث .

أنتشار الديموقراطية عقب الحرب الكبرى مباشرة : وأدى أنهزام ألمانيا وحلفائها (النمسا والمجر وتركيا) فى الحرب العظمى وهى البلاد التى كانت تمثل

الاتوقراطية فى أوروبا وانتصار أعدائها : فرنسا وانكلترا وأمريكا وأيطاليا وهى التى تمثل فى ذلك الوقت الديموقراطية فى العالم إلى تعميم المبدأ الديموقراطى تعميما لم يسبق له مثيل . فقد أنهارت الأتوقراطيات القديمة واحدة فواحدة أمام سيل الديموقراطية الجارف (تركيا . روسيا . ألمانيا . النمسا والمجر) وجاءت الدساتير الجديدة العديدة التى ظهرت عقب الحرب (ولكن بعضها قد الغى الآن) مقررة لسيادة الشعب وهاك أمثلة منها [١] :

١- دستور الجمهورية الألمانية (دستور ڤيمر ١١ أغسطس سنة ١٩١٩) مادة ١ « الدولة الالمانية Le Reich جمهورية والسلطات السياسية فيها مصدرها الشعب »

" Le Reich (Etat) allemand est une république. Tout pouvoir politique y émane du peuple."

٢- دستور النمسا (أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ المعدل فى سنة ١٩٢٩ مادة ١ « النمسا جمهورية ديموقراطية مصدر قانونها الشعب »

" L'Autriche est une republique démocratique, le droit y émane du peuple."

٣- دستور تشيكوسلوڤاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) المادة الأولى «جميع السلطات مصدرها الشعب » مادة ٢ « الدولة التشيكوسلوڤاكية جمهورية ديموقراطية رئيسها منتخب »

Art. 1 : "Tout pouvoir émane du peuple".
Art. 2 : " l'Etat Tchecoslovaque est une République démocratique, qui a pour chef un président élu."

٤ - دستور بولونيا (١٧ مارس سنة ١٩٢١ المعدل فى سنة ١٩٢٦) المادة الأولى : « الدولة البولونية جمهورية » . المادة ٢ « السلطة العليا فى الجمهورية البولونية ملك للأمة » .

"Le pouvoir souverain dans la République de Pologne appartient à la Nation."

٥ - دستور لتونيا Lettonie (١٥ فبراير سنة ١٩٢٢) مادة ١ : « لتونيا جمهورية ديموقراطية مستقلة » مادة ٢ « السلطة العليا فيها ملك الشعب » .

---

(١) رأينا أن نردف النص العربى بالنص الفرنسى لأنه لا يوجد ترجمة عربية معترف بها لهذه الدساتير وقد رجعنا فى النص الفرنسى ألى مجموعة الدساتير التى وضعها الأستاذ مركين جتزفيتش Mirkine-Guetzévitch : Les Constitutions de l'Europe nouvelle, 2e edition 1930 (Paris).

Art 1 "La Lettonie est une République démocratique indépendante"
Art 2 "Le pouvoir souverain y appartient au peuple".

٦ – دستور أستونيا (١٥ يوليه سنة ١٩٢٠) مادة ١ « أستونيا جمهورية مستقلة والسيادة فيها بيد الشعب »

"L'Estonie est une République indépendante où le Pouvoir souverain réside dans le peuple".

٧ – لتوانيا (١٥ مارس سنة ١٩٢٨) مادة ٩ « لتوانيا جمهورية ديموقراطية مستقلة والسيادة فيها ملك للأمة »

"L'Etat lituanien est une République démocratique indépendante, le pouvoir souverain de l'Etat appartient à la nation."

٨ – دستور اليونان الصادر فى ٢ يوليو سنة ١٩٢٧ مادة ٢ « جميع السلطات مصدرها الأمة وتستعمل لمصلحتها و بالكيفية التى يبينها الدستور . »

"Tous les pouvoirs émanent de la nation et sont exercés dans son intérêt et de la manière que prescrit la constitution."

٩ – دستور رومانيا الصادر فى ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣ مادة ٣٣ «جميع سلطات الدولة مصدرها الأمة ولكن لا يمكن إستعمالها إلا بطريق الأنابة وطبقاً للمبادىء والقواعد المقررة بالدستور الحالى . »

"Tous les pouvoirs de l'Etat émanent de la nation qui ne peut les exercer que par délégation et suivant les principes et les règles etablis par la présente constitution."

١٠ – وجاء فى دستور تركيا الذى وضعه المجلس الوطنى الكبير بأنقره والصادر فى ٢٠ إبريل سنة ١٩٢٤ مادة ١ « الدولة التركية جمهورية» مادة ٣ «السلطة ملك للأمة بدون تحفظ ولا شرط . »

"Art 3 : les pouvoirs sans réserve ni condition appartiennent à la nation."

١١ – وذكر دستور الدولة المصرية الصادر فى ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣ مادة ٢٣ أن « جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين فى هذا الدستور » (و بذا وضعت لأول مرة فى تاريخ البلاد الصيغة الديموقراطية لشكل الحكومة الجديد وأعترف بسيادة الأمة بعد أن كانت جميع السلطات ، السلطتان التنفيذية والتشريعية على الخصوص ، مجتمعة فى يد ولى الأمر الذى قبل أن يشرك

الشعب معه فى حكم البلاد بواسطة أنظمة نيابية ولكنه مع ذلك حفظ لنفسه السيادة التامة .)

١٢ — وقرر دستور الجمهورية الأسبانية الصادر فى سنة ١٩٣١ أن إسبانيا جمهورية حرة ديموقراطية أساسها العمل [١]

وجميع هذه الدساتير كما نرى تقرر نظام الحكم الديموقراطى أما بالنص على ذلك صراحة (دستور تشيكوسلوفاكيا ودستور إسبانيا مثلاً يقرران أن الدولة التشيكوسلوفاكية أو الأسبانية جمهورية **ديموقراطية**) أو بالنص على أن الأمة أو الشعب هما مصدر السلطات وهذا هو أساس الديموقراطية كما نعلم .

ولم تكتف هذه الدساتير بتقرير أن الأمة هى مصدر السلطات أو أن الشعب هو صاحب السيادة فى الدولة بل حققت ذلك عملياً إلى حد كبير فأخذت كلها بحق الأقتراع العام ليمكن لأ كبر عدد ممكن من الأفراد الأشتراك فى الحكم بطريق أنتخاب الحكام وإن كان بعضها لا يزال يحرم النساء من حق الأنتخاب . وأعطى بعضها للشعب الحق فى الاشتراك فى عمل القوانين بطريق الأستفتاء والفيتو الشعبى والأقتراح الشعبى (الديموقراطية نصف المباشرة) .

أزمة الديموقراطية (أمالة) :— كانوا يقولون فى القرن الماضي أن الديموقراطية تفيض ، أما فى الفترة التى تلت الحرب العظمى مباشرة فقد أصبح النهر بحراً . ولكن لم يمض وقت كبير على أنتشار المذهب الديموقراطى هذا الأنتشار الذى رأيناه وشاهدنا مظهره فى الدساتير الحديثة التى أشرنا إليها حتى بدأت تظهر فى بعض البلاد روح مضادة ترمى إلى إعادة الحكم الفردى المطلق بشكل النظام الديكتاتورى وكان هذا بمثابة رد فعل قوى لا زالت آثاره ظاهرة جلية فى كثير من البلاد كألمانيا وإيطاليا وبولونيا والبرتغال . . بل يدعى البعض أن الحكم الديموقراطى نظام مقضى عليه

---

(١) فى إشارة دستور إسبانيا إلى العمل والعمال . ما يشعر بالنزعة الأشتراكية التى أثرت على هذا الدستور ومن سنة ١٩٣١ إلى اليوم سارت إسبانيا بخطوات واسعة نحو الأشتراكية بل الشيوعية مما أدى إلى قيام الوطنيين بثورتهم الحالية .

بالفشل والزوال وأن المستقبل للأنظمة الحديثة (كالنظام الفاشستى أوالنازى) المؤسسة على سلطة الزعيم لا على سلطة الشعب . ونحن وإن كنا لا نتوقع زوال الديموقراطية لاعتقادنا أنها أفضل النظم للشعوب الناضجة الراقية إلا أننا مع ذلك لا نستطيع أن نغض الطرف عن أزمتها الحالية (وسنتكلم عن أزمة الديموقراطية فى موضع آخر من هذا الكتاب) .

بعض ملاحظات عن الديموقراطية والصفات المميزة للمذهب الديموقراطى كما أعلنته الثورة الفرنسية وأخذت به دساتير البلاد الأخرى :

(ا) **بعض ملاحظات عن الديموقراطية :** — الحكومة الديموقراطية كما رأينا مبنية على أن للشعب أن يحكم نفسه بنفسه أو بواسطة نواب عنه فالشعب (أو الأمة) هو صاحب السيادة أو السلطان وبذلك تتميز الحكومة الديموقراطية عن الحكومة الفردية (Monarchie) حيث السيادة كلها فى يد شخص واحد وعن الحكومة الأرستوقراطية أو الأوليجارشية التى تضع السياده فى يد فئة قليلة من الناس . والنتيجة العملية التى تؤدى اليها الحكومة الديموقراطية هى أنه لا يمكن إقرار شىء فى الدولة إذا عارض فى ذلك الشعب أو الأمة ، وأن إرادتها يجب أن تسود فى نهاية الأمر . ولكن ما هو المقصود بكلمة « الشعب أو الأمة هنا ؟ » نلاحظ أننا نستعمل عبارة « سيادة الأمة » و « سيادة الشعب » بمعنى واحد ولكن هذا ليس الشأن بالنسبة لبعض الكتاب الفرنسيين إذ أنهم يعطون أحيانًا لعبارة « سيادة الأمة» La souveraineté nationale معنى خاصًا ناتجًا عن تاريخ بلادهم وتأثير الثورة الفرنسية [1] .

١ — **سيادة الأمة** Souveraineté nationale **وسيادة الشعب** Souveraineté populaire : أعلنت الثورة الفرنسية مبدأ سيادة الأمة فذكرت المادة ٣ من إعلان حقوق الأنسان (١٧٨٩) أن جميع السلطات مصدرها الأمة :

Le principe de toute souveraineté réside essentiellement dans la nation.

---

(١) راجع مثلا : Carré de Malberg, Théorie générale de l'Etat, Tome I. P. 152 et s, et 167 et s.

وفسر بعضهم ذلك تفسيراً خاصاً فقال أن المقصود بسيادة الأمة أن السيادة ليست ملكاً لأفراد الشعب أو لفرد أو لهيئة معينة بل للأمة بأعتبارها شخصاً معنوياً personne morale مستقلا عن الأفراد الذين يكونونها . فكأن الثورة الفرنسية نقلت حق السيادة من شخص إلى شخص ، من الملك وهو شخص حقيقى إلى الأمة باعتبارها شخصاً قانونياً أو مجازياً لا كمجموع أفراد (انظر Carré de Malbérg المرجع المتقدم) . وقد أنتقد معظم الكتاب الآخرين (بارتيليمى ودويز وخصوصاً دوجى) هذه النظرية . والواقع أنه من المغالاة القول بأن الأمة شخصية مستقلة عن أشخاص أفرادها . الأمة بلا شك حقيقة لا يمكن أنكارها ولكل أمة حياتها. تاريخها. شعورها . مميزاتها الخاصة . ولكن ليس معنى ذلك أن لها إرادة غير إرادة أفرادها وشخصية غير شخصيتهم . وما سموه إرادة الأمة La volonté nationale ليس فى الواقع إلا مجموع إرادات الأفراد .

ووجه إلى هذه النظرية أنتقاد آخر : ــ أن القول بأن الأمة شخص معنوى يتعارض مع الأعتراف بالشخصية المعنوية للدولة نفسها لأنه لا يصح أن يكون هناك شخصان معنويان يتنازعان سيادة الدولة ، الدولة نفسها من جهة ، والأمة من جهة أخرى . أما إذا سلمنا مع بعض الكتاب (Carré de Malberg, Esmein) بأنه لا تعارض لأن الدولة والأمة شخص واحد[1] [2] فان نظرية سيادة الأمة بالمعنى المتقدم تصبح عديمة الفائدة لأنها تؤدى فى نهاية الأمر إلى نسبة السيادة إلى الدولة ولا تفسر لنا من هو صاحب السيادة أو السلطان داخل الدولة .

ومعظم الدساتير العصرية التى تقرر سيادة الأمة كالدستور المصرى مثلاً الذى ينص على أن « جميع السلطات مصدرها الأمة » (مادة ٢٣) لا تقصد بذلك المعنى

---

(1) Esmein : "L'Etat est la personnification juridique de la Nation" Elem. de droit constitutionnel, T. I. P. 18.

(2) Carré de Malberg : *Contribution à la théorie gén. de l'Etat*, T. I. P. 197.

"L'Etat et la Nation ne font qu'un, la Nation en tant que personne s'appelle l'Etat"

المتقدم ولا ترمي إلى تقرير السيادة للأمة كشخص معنوى مستقل عن الأفراد الذين يدخلون فى تكوينها بل لمجموع أفراد الشعب ، فسيادة الأمة معناها هنا سيادة الشعب أو مجموع أفراد الشعب . ولكن هذا المجموع قد يعد بالملايين وأجماع الشعب على أمر من الأمور ومن باب أولى على جميع الأمور فى عداد المستحيل . لا بد أذا من الأكتفاء « بالأغلبية » . فالحكم الديموقراطى مبني على قوة العدد كما يقولون (La Force du nombre) فأغلبية الشعب هى التى لها أن تدير شئون الدولة وكلمة « شعب » المستعملة عادة لوصف الحكم الديموقراطى ماهى فى الواقع الا أختصار لعبارة « أغلبية الشعب » فالحكومة الديموقراطية إذا هى حكم الأغلبية العددية وهي تقرر أن لأغلبية الشعب الحق فى حكم البلاد [١] .

٢ — **ما المقصود بأغلبية الشعب ؟** — ولكن عبارة « أغلبية الشعب » نفسها تحتاج إلى إيضاح وبيان فليس المقصود « بأغلبية الشعب » أغلبية «السكان» جميعهم الذين تتكون منهم الدولة ، بل أغلبية الأفراد البالغين الذين لهم حق إستعمال الحقوق السياسية فى الدولة (كحق الانتخاب وحق التصويت على القوانين فى النظام نصف المباشر) . وهناك فرق كبير من حيث العدد بين سكان الدولة كلهم وبين الأفراد الذين لهم حق استعمال الحقوق السياسية منهم . ففي جميع البلاد حتى العريقة منها فى الديموقراطية توجد فئة بل فئات من الناس ليس لها حق الانتخاب واستعمال الحقوق السياسية كالأطفال والشبان الذين لم يصلوا بعد إلى سن البلوغ السياسي (وهو يختلف باختلاف الدساتير وقد يكون أقل أو أكثر من سن البلوغ العادى) والأشخاص

---

(١) ولكن كيف تتكون هذه الأغلبية ؟ هنا تظهر فائدة الأحزاب السياسية فى الدول الديموقراطية . لو لم يكن هنالك أحزاب لتعذر تكوين أغلبية ثابتة لأختلاف الأراء بأختلاف المسائل . أما وجود أحزاب منظمة ذات سياسة وخطة معروفة فأنه يسمح بالتفاف أفراد الشعب حول هذه الأحزاب . وبذا ينشأ حزب الأغلبية وحزب الأقلية . نحن لانجهل عيوب الحزبية ولكننا من جهة أخرى لا نرى كيف يمكن أن يقوم النظام النيابى البرلمانى بدون أحزاب سياسية .

المحكوم عليهم فى بعض الجرائم أو الذين ليس لهم محل أقامة ثابت أو ليس لهم مورد يرتزقون منه الخ . .

وبعض الدساتير تحرم العسكريين من حق الأنتخاب حتى تجعل الجيش بعيداعن حلبة السياسة ومنها مالا يعترف للآن بالحقوق السياسية للنساء . من كل ذلك نرى أن عبارة « أغلبية الشعب » لا تساوى مطلقا أغلبية أفراد الأمة وأن عدداً كبيرا من الشعب لا يشترك فى الحكم ولا فى انتخاب الحكام ولذلك قسمت دساتير الثورة الفرنسية أفراد الامة إلى Citoyens actifs وهم من لهم الحقوق السياسية و Citoyens passifs وهم من ليس لهم هذه الحقوق .

٣ — ***ولذلك يجب أن تسعى الديموقراطية الحقيقية الى أشراك أكبر عدد ممكن من الأفراد فى الحكم***: فلا تحرم أحدا من الحقوق السياسية ومن حق الانتخاب على الخصوص فى البلاد النيابية الا إذا كان هذا الحرمان ضروريا حقا لمصلحة المجموع وإلا تحولت الديموقراطية ألى نوع من الأرستوقراطية وتحول حكم الأغلبية ألى حكم الأقلية .

وأذا كان حرمان الأطفال ومن هم دون التمييز والمشبوهين والمجرمين من الحقوق السياسية وبالتالى من الأشتراك فى الحكم أمرا معقولا لا يتنافى مع الديموقراطية الا أن الحال بخلاف ذلك بالنسبة لبعض الفئات المحرومة الأخرى كحرمان النساء مثلا . أن البلاد التى تحرم النساء (وعددهن قد يزيد عن نصف مجموع الأمة) من حق التصويت والأنتخاب لايمكن أعتبارها بلادا ديموقراطية حقاً لأننا أذا أضفنا هذه الهيئات المحرومة لبعضها رأينا أن الذين يشتركون فى الحكم أى فى الأنتخاب والتصويت على القوانين[1] (فى الديموقراطية المباشرة أو شبه المباشرة) لا يتعدى عددهم فى الواقع ربع عدد سكان الدولة جميعهم . فحكومة هذا شأنها ديموقراطية اسماً ، أرستوقراطية فعلا .

---

(١) فى البلاد ذات النظام النيابى البحت يقتصر أشتراك الشعب فى الحكم على أنتخاب النواب . أما فى البلاد ذات النظام المباشر أو شبه المباشر فيتدخل الشعب فى عمل القوانين نفسها كما سنرى .

واذا راعينا أن النساء كن ألى عهد قريب محرومات من الحقوق الأنتخابية والسياسية فى جميع البلاد ولاحظنا أن سن البلوغ السياسى فى معظم الدساتير كان مرتفعاً وأن الطبقة الصغيرة بل والمتوسطة كانتا محرومتين أيضاً من حق الأنتخاب لاشتراط نصاب مالي كبير فى كل ناخب . أذا راعينا ذلك كله فهمنا لماذا أنتقد بعضهم فى القرن الماضى الديموقراطية أنتقاداً مراً مقررا أن الديموقراطية وسيادة الشعب والمساواه كل هذا تمويه يقصد به حمل الشعوب على الخضوع .

أما اليوم فقد سوت بلاد كثيرة بين النساء والرجال في الحقوق السياسية ، وخفض معظمها سن البلوغ السياسى ألى العشرين أو الحادية والعشرين ، وألغيت القيود المالية التى كانت تشترط فى الناخبين والتى كانت تؤدى كما قلنا إلى حرمان الملايين من العمال والطبقات الفقيرة بل والمتوسطة من الأشتراك في الحكم ، وأصبح الاقتراع العام (Suffrage universel) هو القاعدة . لذلك أخذت الديموقراطية العملية تقترب من الديموقراطية النظرية . وأن استحال عملياً أشراك جميع أفراد الأمة فى الحكم فأن القاعدة الآن في كثير من البلاد أن لجميع الأفراد البالغين من رجال ونساء الحق فى ذلك وتختلف كيفية أشتراكهم في الحكم بأختلاف أشكال الحكومات الديموقراطية : مباشرة . نيابية.شبه مباشرة .وسنتكلم فيما بعد بالتفصيل عن أنواع هذه الحكومات وعن الأنتخاب وموانعه وكيفية استعمال الحقوق الانتخابية الخ.

أما هنا فنريد أن نلفت النظر بصفة خاصة إلى الصفات المميزة للديموقراطية الأصلية (Democratie Classique) كما يسمونها .

(ب) **الصفات المميزة للديموقراطية الأصلية** :— الديموقراطية تقرر ان الشعب هو صاحب السيادة أو السلطان وبناء عليه يجب أن يشترك أكبر عدد ممكن من أفراد الشعب فى أدارة الشئون العامة اما مباشرة ، أو على الأقل باختيار الحكام الذين يتولون أدارة هذه الشئون بالنيابة عنهم (الديموقراطية النيابية) . تلك هى الصفة الأساسية للديموقراطية التى تميز الحكم الديموقراطى عن الحكم الفردى أوالأرستوقراطى. ولكن هنالك صفات تكميلية أخرى للديموقراطية الأصلية (La Démocratie classique) يجب أن نلم بها وها هى أهمها : —

١ — الديموقراطية مذهب سياسى لا أقتصادى ولا أجتماعى: فهى ترمى الى المساواة فى الحقوق السياسـية لا فى توزيع المنافع الاقتصادية فهى ليست مسألة «خبز وزبد» كما كان يدعى بعض الألمان Butter und Brod frage بل مسألة عقيدة وأيمان كما يقول الكاتبان الفرنسيان برتيلمى ودويز [1] مسـألة أشتراك فى الشئون العامة، فى تكوين أرادة الدولة، فى الرقابة على الأشخاص الذين يتولون الحكم فعلا بأسم المجموع أى الامة.

لقد أكثر بسمارك فى القرن الماضى من القوانين المصلحة لحالة العمال بقصد تحويل جمهورهم عن الأشتراكية وأيضاً عن الديموقراطية والمطالبة بالحرية السياسية وكان يقول أنه متى أصبح الشعب سعيداً فللحزب الأشتراكى الديموقراطى (Social-Démocrate) أن ينشد ما يشاء من الأناشيد فأن الشعب لا يتبعه.

هذا هو المشاهد أيضاً فى الديكتاتوريات الحالية كالفاشستية والنازية فان الطبقات الفقيرة وطبقة العمال على الخصوص موضع عنايتهـا الخاصة فقد انشأ موسولينى مثلا الأندية الأجتماعية والرياضية لـكى يلجأ اليها العمال بعد سـاعات العمل ويطلق على هذه المنشآت بالأيطالية أسم Dopolavoro أى «منشآت ما بعد العمل»، ومن ضمن الأغراض التى يرمى اليها الديكتاتور بعمله هذا تحويل نظر هذه الطبقات وبالتالى أغلبية الأمة عن الحرية السياسية. ولكن هـذه الديموقراطية الأجتماعية (La démocratie sociale) لا تغنى عن الديموقراطية السياسـية (La démocratie politique). فالديموقراطية الأجتماعية شعارها «أن كل شىء للشعب» أما الديموقراطية السياسية فشعارها «كل شىء بواسطة الشعب». فى الحالة الأولى يحصل الشعب على الأصلاح كنحه من الحاكم أو الديكتاتور وفى الحالة الثانية يحصل الشعب عليه بنفسه أو عن طريق نوابه.

٢ — الديموقراطية تقوم على أحترام حقوق الأفراد وحرياتهم : — لا وجود للنظام الديموقراطى إذا لم يكن للشعب أولنوابه حق مراقبة الحكام ومحاسبتهم

(1) Barthélemy et Duez: " Elle (la démocratie) n'est pas une question de ventre, elle est une question de tête et de cœur ".

على أعمالهم ولا يتسنى ذلك إلا فى جو تكون فيه حقوق الأفراد وحرياتهم مكفولة مصونة وهناك مجموعة من الحريات لا يمكن تصور نظام ديموقراطى صحيح بدونها كحرية القول والكتابة (حرية الرأى وحرية الصحافة) والاعتقاد (الحرية الدينية) وحرية الاجتماع والتعليم وحرية تأليف الجمعيات بما فى ذلك الجمعيات والأحزاب السياسيه والحرية الشخصية التى تحرم القبض على الأفراد بدون وجه حق أو تقييد حقهم فى السفر والانتقال كما يريدون[١]. فإذا نظرنا إلى النظام الديكتاتورى الإيطالى أو الألمانى مثلاً وجدنا أن جميع هذه الحريات قد عفا أثرها. فحرية الرأى معدومة. والصحافة مكممة لا تكتب إلا ما توحى به اليها الحكومة وجرائد المعارضة قد صودرت وأغلقت، وحرية الاجتماع لا يتمتع بها إلا أنصار الحكومة والداخلين في حزبها. والتعليم بدرجاته المختلفة فى قبضة الدولة تتصرف فيه الحكومة الفاشستية أو النازية طبقاً لإرادتها وسياستها وبقصد تلقين النشء منذ الطفولة مبادىء الحزب القائم لكى تضمن له الخلود. ولا وجود للأحزاب أو الجمعيات السياسية الأخرى ففى إيطاليا لا يوجد إلا حزب واحد هو الحزب الفاشستى وقد نظم بقوانين ومراسيم صادرة من الدولة بقصد إدماجه فيها[٢]. وفى ألمانيا لا يوجد أيضاً إلا حزب واحد هو الحزب الاشتراكي الوطنى Parti Ouvrier National-Socialiste أوحزب النازى كما يسمونه. أما الأحزاب الأخرى فقد حلت وشتت زعماؤها بين السجون والمنفى وصودرت أموالها[٣].

---

(١) كفل الدستور المصرى جميع هذه الحريات فى الباب الثانى وعنوانه « فى حقوق المصريين وواجباتهم » مواد ٢ — ٢٢ فلتراجع.

(٢) كقانون ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٨ (معدل بقانون ١٤ ديسمبر سنة ١٩٢٩) الذى ينظم ويحدد اختصاصات « مجلس الفاشست الأعلى » وهو الهيئة العليا التى ترسم وتضع سياسة الحزب ورئيس المجلس المذكور هو بنص القانون رئيس الحكومة (موسولينى).

(٣) جاء فى قانون الريخ الصادر فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٣ مادة ١ « الحزب السياسى الوحيد المسموح بوجوده فى ألمانيا هو الحزب الوطنى الاشتراكى (النازى) » ويعاقب هذا القانون بالسجن او الحبس كل من يحاول إنشاء حزب سياسى آخر. وقررت قوانين ٢٦ مايو سنة ١٩٣٣ و ١٤ يوليو سنة ١٩٣٣ مصادرة أموال وأملاك الحزبين الشيوعى والاشتراكى.

Voir, Annuaire de l'Institut Intern. de droit public, année 1934. P. 58 e P. 106-108

وهنا يظهر الفرق الشاسع بين الديموقراطية المؤسسة على تقديس حريات الأفراد وحرية القول والمناقشة والمعارضة والخضوع لرقابة البرلمان ولرقابة الرأى العام ، والديكتاتورية التى لا تقيم لهذه الحريات وزناً ولا ترعى لها حرمة ولا تسمح بوجود معارضة ولا تقبل رقابة . ويجب أن نفهم مع ذلك إن الحرية التى لا بد منها فى النظام الديموقراطى ليس معناها أن كل إنسان يعمل كل ما يريد فأن أشد الدول الديموقراطية تضع قيوداً لحريات الأفراد ولكن هذه القيود لا يقصد بها القضاء على الحريات أو التقليل من شأنها بل تنظيمها والمحافظة على مصالح الدولة وحقوق الغير والنظام العام .

٣ — **الديموقراطية كما قررتها الثورة الفرنسية مبنية على أن الذين لهم حق الاشتراك فى الشئون العامة هم الأفراد بصفتهم أفراداً وبصرف النظر عن المصالح التى يمثلونها أو الحرف والصناعات أو الطوائف التى ينتمون إليها**(١) . أذ لم تقض الثورة الفرنسية على امتيازات الأشراف فقط بل قضت أيضا على جميع أمتيازات الطوائف الفنية التى كانت موجودة في ذلك الوقت Les Corporations فأساس التمثيل السياسى النيابى هو الأفراد لا الجماعات أو الهيئات . فالديموقراطية فى شكلها الاصلى الناتج عن الثورة الفرنسية تتعارض مع النظريات الحديثة التى ترمى إلى تمثيل المصالح La représentation des intérêts أو النقابات Syndicats أو الطوائف الفنية Corporations لأن هذه النظريات الحديثه لا تعترف بالحقوق السياسية والأنتخابية للأفراد كأفراد بل بصفتهم داخلين فى حرفة معينة أو منتمين لنقابة من النقابات . فالطائفة الفنيـة أو النقابة تحل محل الدائرة الأنتخابية ، وأعضاء البرلمان لا ينتخبون بواسطة الأفراد فى دوائر القطر الأنتخابية

---

(١) وهو ما يعبرون عنه بعبارة "La démocratie individualiste" وعكسها الدولة الطائفية أو النقابية L'Etat Corporatif التى ترمى إلى تجميع الأفراد فى نقابات وطوائف أقتصادية منظمة (بحسب وظائفهم وعملهم فى المجتمع) لكل منها حق التمثيل فى البرلمان بهذه الصفة .

بل بواسطة هذه الطوائف الاقتصادية أو إتحادات النقابات (Fédérations et Confédérations de syndicats
وهذا هو نوع التمثيل الذى يسعى ألى تحقيقه تحقيقاً كاملا النظام الفاشستى والبلاد الأخرى التى أقتدت به كالبرتغال مثلا . حقيقة أن البرتغال في دستورها الجديد الصادر في ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ لم تتخل عن الديموقراطية المبنية على أنتخاب المجلس النيابى أو البرلمان بواسطة الأفراد في الدوائر الأنتخابية المختلفة ، اذ أن مجلسها النيابى (L'Assemblée Nationale) يتألف من ٩٠ نائبا ينتخبهم أفراد الناخبين مباشرة كما هو حاصل في الديموقراطيات النيابية الأخرى ، ولكن يوجد بجانب هذا المجلس مجلس طائفي (Chambre Corporative) يمثل الهيئات والحرف المختلفة . وهو يبدى رأيه كتابة فى كل مشروع قانون مقدم إلى المجلس النيابى وقبل أن يبدأ هذا المجلس مناقشته . ورأي المجلس الطائفي غير الزامي بل استشارى فقط[١] . أما الحل الذى يسعى ألى تحقيقه النظام الفاشستي فهو أوسع مدى أذ يرمى ألى الغاء مجلس النواب الحالى كلية وأستبداله بمجلس جديد لاينتخبه أفراد الشعب بل الطوائف الفنية الأقتصادية المختلفة Les Corporations[٢].

٤ — الديموقراطية الأصلية مبنية على قاعدة المساواة فى الحقوق السياسية وأهمها حق الانتخاب: وهذه نتيجة طبيعية لما قلناه في الفقرة السابقة لأنه ما دام الفرد لا يشترك فى أمور الدولة بانتخاب النواب وبالتصويت على القوانين (فى النظام نصف

---

(١) يشبه المجلس الطائفى (Chambre Corporative) الذى أنشأه دستور البرتغال الصادر فى مارس سنة ١٩٣٣ المجالس الأقتصادية العليا التى أنشأتها بعض الدول بعد الحرب العظمى ، ولكنه ربما تحول مع الزمن ألى مجلس تشريعى بمعنى الكلمة .

(٢) نلاحظ أن مجلس النواب الحالى الفاشستى لا ينتخبه الشعب مباشرة بل ترشح أتحادات النقابات Fédérations et Confédérations des Syndicats معظم أعضائه، ويقوم مجلس الفاشست الأعلى بكتابة القائمة أو الكشف النهائى باسماء المرشحين ويعرض هذا الكشف على الشعب ليقره أو يرفضه كما هو بدون تغيير فيه . فالناخبون لا يختارون النواب كما هو حاصل فى البلاد النيابية بل أختيارهم محدود جداً وسنعود إلى هذا الموضوع عند كلامنا عن أزمة النظام البرلمانى .

المباشر أو المباشر) إلا بصفته فرد أو إنسان ليس إلاّ بصرف النظر عن صفاته الأخرى ، ووظيفته فى الجماعة ، أى بصرف النظر عن كونه صانعاً أو تاجراً أو رأسمالياً أو عاملاً أو زارعاً الخ ... فلا يصح أن يكون نصيبه فى الحقوق السياسية أكبر من نصيب غيره[1] لأن الجميع متساوون فى « الآدمية » أو « الأنسانية » بالمعنى الحرفى لهذه الكلمة . ولذا قررت جميع الدساتير الديموقراطية الحديثة مبدأ الأقتراع العام (Le suffrage universel) بالتساوى égalitaire بين جميع الناخبين الذكور على الأقل، وعدلت بلجيكا فى سنة ١٩٢١ عن طريقة تعدد الأصوات بالنسبة للناخب الواحد وأخذت هى الأخرى بقاعدة «رجل واحد . صوت واحد» Un homme, une voix . (راجع أيضاً : دستور ڤيمر مادة ٢٢ . دستور النمسا الصادر فى أول اكتوبر سنة ١٩٢٠ مادة ٢٦ فقرة ١ . دستور تشيكوسلوفاكيا الصادر فى ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ مادة ٨ . الخ .)

ولكن كان الأمر على خلاف ذلك فى روسيا السوڤياتية التى طرحت الديموقراطية . فبحسب دستور سنة ١٩٢٤ السابق كان هناك أشخاص عديدون محرومين من حق الأنتخاب لأنهم ليسوا من طبقة الشعب . وبالنسبة للأشخاص الذين أعطوا حق الأنتخاب كان يمتاز صوت عامل المدن ouvrier على صوت الزارع أو الفلاح paysan .أما الدستور الحالى الذى وافق عليه المؤتمر العام لأتحاد الجمهوريات الروسيه السوڤياتية فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٦ فأنه غير كل هذا تغييراً كلياً إذ جاء فى المادة ١٣٤ من الدستور الجديد أن جميع الأنتخابات فى روسيا السوڤياتية تكون من الآن فصاعداً على أساس الأنتخاب العام المباشر السرى و بالتساوى بين جميع الناخبين . ونصت المادة ١٣٥ على أن لكل فرد من رعايا الأتحاد بالغ من العمر ١٨ سنة كاملة بصرف النظر عن جنسه(race) أو دينه أو درجة تعليمه أو مركزه الأجتماعى أو ماضيه السياسى الحق فى أن يكون ناخباً ومنتخباً ولم تستثن من ذلك إلا المجانين والأشخاص المحكوم عليهم من المحاكم بعقوبة تستوجب حرمانهم من الحقوق الأنتخابية.

ولذا زعم الكثيرون أن روسيا البلشفية بدأت تتنحى عن بعض مبادئها وتتقرب

(1) C'est la démocratie égalitaire.

إلى الديموقراطية المؤسسة على المساواة فى الحقوق السياسية . أما ستالين ديكتاتور روسيا الحالى فإنه فسر هذا التغيير تفسيراً آخر في البيان الهام الذى أدلى به فى مؤتمر السوفييت الثامن الذى انعقد فى أواخر نوفمبر سنة ١٩٣٦ لاقرار الدستور الجديد ، فقال فيما يتعلق بحق الانتخاب أنه كان من المعقول فى بدء النظام البلشفى حرمان أشخاص عديدين كالقساوسة والرأسماليين وأنصار الحكومة القيصرية القديمة وأتباعها من حق الاشتراك فى الشئون العامة أما الآن وقد قضى على الرأسمالية وزالت الفوارق بين الطبقات وأصبح النظام الاشتراكى ثابتاً في روسيا فلامانع من الاعتراف للجميع بحق الانتخاب على قدم المساواة .

عيوب الحكومة الديموقراطية :— الحكومة الديموقراطية كجميع الحكومات لا تخلو من العيوب : —١) إنتقدها أولا أنصار الحكم الفردى وخصوصاً الملكية المطلقة فبحسب رأيهم الأمة عاجزة عن حكم نفسها بنفسها والسيادة أو السلطان لا يمكن أن يتولاها إلا فرد واحد هو الملك الوطنى الوراثى وهذا هو الرأى الذى يدافع عنه الحزب الملكي الفرنسى (L'Action Française) وعلى رأسه شارل موراس .

٢) وأنتقدها بعضهم فى أساسها وهو مبدأ سيادة الأمة أو الشعب قال العلامة دوجى Duguit مثلاً أن مبدأ سيادة الأمة La Souveraineté Nationale كمبدأ سيادة الفرد أو الملك فى الدول الملكية المطلقة لا يمكن تبريرهما قانوناً . وإذا ما أردنا تطبيق سيادة الأمة عملياً فإن ذلك يؤدى فى الواقع إلى سيادة الأغلبية ولا شيء يفسر لنا لماذا يكون لنصف عدد الأفراد زائداً واحداً الحق فى الحكم وإملاء إرادتهم على النصف ناقصاً واحد . أن الحكم الديموقراطي وهو المبنى على الأغلبية العددية يفضل الكمية على الكيفية . وقد كرر موسولينى هذا الانتقاد مراراً مصرحاً : أن الفاشيزم ينكر أن للعدد أوللأغلبية لمجرد أنها أغلبية الحق فى إدارة شئون الدولة .

٣) ويقول خصوم الديمقراطية أن النظام الطبيعى يقضى بتفاوت الناس فى الكفاءات والمعلومات ، والأشخاص الأكفاء فى كل دولة قليلون بالنسبة لعدد أفراد الشعب ، ولا يتيسر النجاح إلا إذا كانت مقاليد الأمور فى يد هذه الفئة القليلة

الموهوبة . أما الديمقراطية فأنها تسوى بين الجميع سياسياً ولا تشترط كفاءة خاصة فيمن يتولى الحكم لأن أغلب القائمين بالأمر معينين بطريق الانتخاب . ويكفي أن يحوز أحد الأفراد على أغلبية الأصوات حتى يصبح نائباً أو رئيساً للجمهورية بصرف النظر عن كفاءته أو خبرته، يكفي أن يحصل حزب من الأحزاب على الأغلبية في الانتخابات العامة حتى يصبح له الحق في تولى الحكم بدون نظر الى مقدرة أفراده وزعمائه .

٤) وظهر هذا العيب على الخصوص بأنتشار الاقتراع العام إذ أصبح اختيار الحكام بيد عامة الشعب أى «أفقر الناس وأجهلهم وأعجزهم» كما يقول أحد الكتاب (Lecky, Democracy and Liberty).

تبرير الديموقراطية : — بالرغم من عيوبه المتقدمة للحكم الديمقراطى أسباب تبرره وتجعلنا نفضله على سائر الأنظمة . فمن الوجهة النظرية الصرفة نجد أن الحكم الديمقراطى معقول ومنطقى :

١) فأولا الحكومة انما وجدت لمصلحة الأمة كلها والحاكم المطلق نفسه لا يدعي أنه يحكم لمصلحته الخاصــة بل لمصلحة شعبه أو الرعية فأذا كان الأمر كذلك فمن المعقول أن يشترك الشعب نفسه فى إدارة شئونه. وإذا كانت السلطة لم توجد إلا «من أجل» الشعب ولمصلحة الأمة فطبيعى ومنطقي أن يعين صاحب هذه السلطة «بواسطة الشعب» وأن تختار الأمة الطريقة التى تريد أن تحكم بها . وقد لاحظ بعض علماء القانون الدستورى فى هذا الصدد أن عبارة « من أجل الشعب » تؤدى بطريقــة منطقية إلى عبارة « بواسطة الشعب »[1] .

٢) والديمقراطية ما هى إلا تطبيق لهذه القاعدة البديهيــة وهى أن كل إنسان عاقل حر فى تصريف أموره بدون أن يكون لغيره سيطرة عليــه أو على الأقل لا يكون لهذا الغير سلطة عليه إلا إذا رضى هو صاحب الشأن بهــذه السلطة . وهذا هو ما تحققه الديمقراطية. ففى هذا الشكل من الحكومات يشعر الشعب أو أغلبيته على

(1) Barlhélemy et Duez : " Ce qui est etabli dans l'intérêt de tous, pour le peuple doit être réglé par tous, par le peuple, la formule *pour* le peuple appelle avec les progrès de la conscience moderne la formule *par* le peuple. Les législateurs font les lois pour ceux qui font les législateurs".

الأقل أن الحكومة القائمة أنما هى حكومته وأن القوانين التى تطبقها هذه الحكومة قد أشترك هو فى وضعها بطريقة مباشرة أو غير مباشرة (أى بواسطة نوابه الذين يمثلونه والذين أنتخبهم بحرية).

٣) ولكن مافائدة هذا التبرير النظرى والديموقراطية تبرر نفسها بنفسها فمن المشاهد أنه اذا ما وصل الشعب إلى درجة معينة من التعليم والثقافة ، اذا ما أصبح الشعب بالغاً كما يقولون ،فأنه يصعب إقامة حكومة ثابتة لمدة طويلة بدون رضاء الشعب بها رضاء ضمنياً على الأقل [1]. فالحكم الذى ينشأ فى مبدئه عن طريق القوة لا يمكن أن يستمر طويلا فى العصر الحاضر بدون أن يسعى لاكتساب رضاء المحكومين . هذا ما فهمه كل من دكتاتورى أيطاليا والمانيا . فالنظام الفاشيستى أو النازى لا يقوم على أساس القوة فحسب بل على أساس كبير من الدعاية أو (البرو باجندا) فالسينما والراديو والخطب والمحاضرات والمنشورات والأعلانات والجرائد « والطوابير » والحفلات العسكرية أوالشبه عسكرية وما تبعثه فى نفوس الشباب على الخصوص من حماس وحمية ، كل هذه الطرق قد سخرت وتسخر أستخدمت وتستخدم يومياً بغزارة بقصد التأثير فى الشعب وترغيبه فى النظام القائم واكتساب المعارضين الى صفوف الحكومة ، فاذا كانت الدكتاتوريات الحالية حكومات فردية لحصرها السلطة كلها فى يد شخص واحد وهو « الزعيم » فانها من جهة أخرى وبالرغم من تصريحات وخطب رجالها تعترف ضمنياً بالديمقراطية لأنهـا تسعى الى تحويل أغلبية الشعب الى صفها وتأسيس نظام الحكم على رضاء أغلبية المحكومين .

٤) وأخيراً تظهر أفضلية الحكم الديمقراطى اذا ما قارناه بغيره فاذا تركنا الديمقراطية فبأى شىء نستبدلها ؟

---

(١) هذا ما يجعلنا مطمئنين على مستقبل الديموقراطية بالرغم من أزمتها الحالية . أننا لا ندعى أن جميع الشعوب قد وصلت إلى درجة البلوغ ولكن مما لا شك فيه أن إنتشار التعلم وتقدم الصحافة وتقريب المسافات بين البلاد وبعضها كل ذلك جعل الرأى العام فى معظم بلاد المعمورة يقظاً وأصبح رضاء المحكومين بنظام الحكم القائم أمراً ضروريا لبقاء هذا الحكم .

ليس أمامنا اذا تركنا الحكم الديمقراطى المبنى على سيادة الشعب أو الأغلبية إلا أن نختار بين حكم الفرد ،ملكا كان أو دكتاتوراً،وحكم الأقلية . ولا نظن أن الشعوب فى الوقت الحاضر تميل إلى إعادة الملكية المطلقة أما الدكتاتورية فقد قلنا عنها أنها قد تكون ضرورية فى بعض الظروف ولكنها لا تصلح أن تكون نظاماً طبيعياً للحكم، لأن نجاح الحكم الدكتاتورى متوقف على شخصية الدكتاتور والشخصيات الفذة «الموسولينية» قليلة . لم يبق إذاً إلا حكم الأقلية أو الحكومة الأرستقراطية . والأصل فى الأرستقراطية كما رأينا أن الذى يتولى زمام الحكم هم فئة قليلة وهم أصلح الناس للحكم .

فالحكومة الأرستوقراطية تفضل نظرياً الحكومة الديمقراطية لأنها تنظر إلى الكفاءة لا إلى العدد وهذه ميزة كبرى . ولكن ما هو معيار الكفاءة ؟ ماهى القاعدة لتمييز أصلح الناس للحكم ؟ أننظر إلى الحسب والنسب أم إلى الثروة أم إلى الشهادات الدراسية ؟ أننا إذا فتشنا لا نجد حكومة قائمة على النظام الأرستقراطى البحت وهو طبيعى عندما يكون الشعور السياسى غير منتشر إلا فى أفراد قليلى العدد ولكن بأنتشار التعليم وروح الأهتمام بالمسائل العامة كما هو الحال الآن يتحول النظام الأرستوقراطى إلى نظام ديموقراطى .

هذا هو ما حصل فى انكلترا وغيرها من البلاد .

الفصل الخامس

الحكومة المباشرة والنيابية ونصف المباشرة

وصلنا فى بحثنا إلى أن نظام الحكم الديموقراطى هو أكثر النظم قبولا . وأقربها إلى العقل والقلب . وعلمنا أن الذى يرمى اليه هذا النظام هو إشراك أكبر عدد ممكن من الشعب فى إدارة الحكم . ولكن كيف يشترك الشعب فى الحكم ؟ ما نوع

هذا الأشتراك وما هو مداه ؟ هناك طرق ثلاث . إما أن يقوم الشعب بأدارة شئونه بنفسه . وأما أن يترك مقاليد الأمور إلى نواب أو ممثلين ينتخبهم من وقت لآخر . وأخيراً قد يلجأ الشعب إلى أنتخاب نواب عنه كما فى الحالة الثانية ولكن لا يترك لهم الحرية الكاملة بل يشترك معهم فى أهم اختصاصاتهم أى فى عمل القوانين التى يخضع لها الجميع . ومن هنا نشأ تقسيم الحكومات الديموقراطية إلى حكومة مباشرة [١] وحكومة نيابية [٢] وحكومة نصف أو شبه مباشرة [٣] .وسنفرد لكل من هذه الأنواع بحثاً خاصاً .

الفرع الاول

الديموقراطية المباشرة

La Démocratie Directe

فى هذا النوع من الحكومات يتولى الشعب بنفسه أهم شئونه بدون وساطة نواب أو مجلس أو برلمان بالمعنى المعروف فى النظم النيابية . فنى كل عام يجتمع جميع أفراد الشعب العاملين (Citoyens actifs) أى جميع الأشخاص البالغين المعترف لهم بالحقوق السياسية فى هيئة جمعية عمومية شعبية لمباشرة أهم أعمال الدولة . ويمكن القول أن كل فرد عامل من أفراد الشعب فى البلاد ذات الحكم المباشر هو فى الوقت نفسه عضو برلمان أو نائب député . وهذه الجمعية الشعبية هى التى تصوت سنوياً على القوانين وتتخذ القرارات المهمة وتعين الموظفين والقضاة المؤقتين المكلفين بتنفيذ وتطبيق هذه القوانين والقرارات.وقد تفصل بنفسها مباشرة فى القضايا الهامة . وقد يتكرر أجتماع الشعب أكثر من مرة فى العام الواحد إذا أقتضت الظروف . وكان هذا الحكم شائعاً فى الديموقراطيات القديمة كالمدن الأغريقية حيث كان أفراد الشعب يجتمعون من وقت لآخر فى أحد الميادين الكبرى لسماع خطبائهم والمناقشة فى الشئون العامة . أما الآن

(1) Gouvernement direct (2) Gouvernement représentatif
(3) Gouvernement semi - direct.

فلا يوجد الحكم المباشر أو الديموقراطية المباشرة إلا في بعض المقاطعات السويسرية. ودافع عن الديموقراطية أو الحكم المباشر جان جاك روسو فى كتابه «العقد الاجتماعى» واعتبر أن ظهور الشكل النيابى (régime représéntatif) وفكرة النيابة أو التمثيل (représentation) والمجالس النيابية ما هو ألا نتيجة لضعف وفتور الروح الوطنية في الشعب . إذا أصبح أفراد الشعب يفضلون ترك شؤونهم بيد نواب أو ممثلين بدل أن يباشروها بأنفسهم كما كان الحال فى الديموقراطيات القديمة [١] .

ومن الوجهة النظرية المحضة نجد أن النظام المباشر أكثر النظم ديموقراطيــة وتحقيقا لمبدأ سيادة الأمة أو الشعب . لأنه إذا كان الشعب حقيقة مصدر جميع السلطات وصاحب السيادة أو السلطان كما يقولون فلماذا لا يقوم بنفسه بمباشرة هذه السلطات ،أو على الاقل،أهمها وهى السلطة التشريعية ،دون أن يكل ذلك إلى فرد أو مجلس نيابي منتخب ؟ فمهما كان أنتخاب نواب الأمة أو المجلس النيابى شعبياً فان إرادة هؤلاء النواب أو المجلس لا يمكن أن تقول عنها أنها أرادة الأمة ألا على سبيل التصوير والمجاز . لقد كان روسو محقا ومنطقياً فى قوله أن الجماعة السياسية لا تكون ممثلة إلا بنفسها لأن الأرادة العامة أو إرادة الشعب لا يمكن تمثيلها . و إذا أتفقت إرادةالشعب و إرادة ممثليه أحيانا فأن هذا لا يمنع من إزدواج الأرادتين . و بما أن الشعب فى النظام الديموقراطى هو مصدر السلطات فيجب أن تعلو إرادته عــلى إرادة ممثليه و إن أمــكن فليقم هو بنفسه بأدارة شئونه .

لذلك دافع روسو فى كتابه « العقــد الاجتماعى » عن الديموقراطية المباشرة وأنتقد الديموقراطية النيابية التى أخذت تستقر فى أنجلترا . جاء فى فقرة شهيرة من كتابه المذكور (الــكتاب الثالث الفصل الخامس عشر) : «أن نواب الشعب ليسوا ولا يمكن أن يكونوا ممثلين له (ses représentants) بل ما هم إلا وكلاء منفذين لأرادته ses Commissaires وليس لهم أن يبتوا فى أى شىء نهائيا . فكل قانون لم يوافق عليه

---

(1) Rousseau, Contrat social, livre III. Ch. XV. : "Dans les anciennes républiques, et même dans les monarchies, jamais le peuple n'eut des représentants, on ne connaissait pas ce mot là."

وجاء فى هذا الفصل العبارة الآتية التى يجب علينا أن نتأملها .

"Sitôt que quelqu'un dit des affaires de l'Etat: "que m'importe?" on doit compter que l'Etat est perdu."

الشعب نفسه باطل ولا يمكن أن نسميه قانونا . يظن الشعب الأنكليزى أنه حر ولكنه واهم فى ظنه فهو ليس حراً الا فى فترة أنتخاب أعضاء البرلمان . فاذا ما تمت الأنتخابات عاد الشعب عبداً لا سلطة له . . . في اللحظة التى يختار الشعب فيها ممثليه يفقد حريته وكيانه .» [1]

ونحن لا نشك فى أن الديموقراطية المباشرة نتيجة منطقية لمبدأ سيادة الشعب ولتقرير أن الأمة مصدر السلطات ولكن تحكيم المنطق وحده لا يكفي لأختيار نظم الحكم . والذى يجب معرفته قبل كل شىء هو هل الديموقراطية المباشرة ممكنة التطبيق عمليا؟ وإذا أمكن تطبيقها عمليا فهل يستحسن اتباعها أم لايستحسن؟ بلا شك لقد كان النظام المباشر شائعا فى المدن الأغريقية القديمة كما يشير إلى ذلك روسو ، ولكن هذه الديموقراطية القديمة كانت فى الواقع ـ كما رأينا — دولا أرستقراطية لقلة عدد الأشخاص المتمتعين بالحقوق السياسية بالنسبة لمجموع عدد السكان . وهناك فارق كبير على كل حال بينها وبصفة عامة بين «الديموقراطيات» القديمة القليلة السكان الصغيرة المساحة المحدودة الأختصاصات والوظائف، و بين الدول الديموقراطية العصرية .

الديموقراطية المباشرة لا يمكن تطبيقها على دولة كبيرة فهناك أولا أستحالة مادية لأن النظام المباشر يقوم على أساس أجتماع الشعب كله فى هيئة جمعية كما كان الحال فى المدن الأغريقية القديمة للقيام باعمال الدولة المختلفة : التصويت على القوانين ، أتخاذ القرارات الهامة، الحكم فى المنازعات ، أنتخاب الموظفين المؤقتين . وهذا ممكن عمليا فى الدول التى لا يتجاوز عدد سكانها بضعة آلاف من الأفراد لا فى الدول ذات الملايين. فكيف يمكن جمع أفراد شعب كالشعب الفرنسي أوالانجليزى أوالمصرى

(1) Contrat Social, Livre III Ch. XV: Des Députes ou Représentants. "Les députés du peuple ne sont donc ni ne peuvent être ses représentants, ils ne sont que ses commissaires, ils ne peuvent rien conclure définitivement. Toute loi que le peuple en personne n' a pas ratifée est nulle, ce n, est point une loi. Le peuple anglais pense être libre, il se trompe fort, il ne l'est que durant l' éléction des membres du parlement, sitôt qu'ils sont élus, il est esclave, il n'est rien . . . . . quoi qu'il en soit, à l'instant qu' un peuple se donne des représentants, il n'est plus libre, il n'est plus."

مثلا فى صعيد واحد للقيام بالاعمال المتقدمة ؟ وحتى لو فرض أننا أمكننا التغلب على هـذه الأستحالة المادية بتقسيم جمهور الشعب الى أقسام متعـددة معقولة فلا يزال هناك اعتراض آخر بل أعتراضات أخرى على الحـكم المباشر. فيجب أن نلاحظ من جهة أن الحـكم المباشر لم يطبق ولا يمكن تطبيقه عملياً على جميع أعمال الدولة ووظائفها من تشريعية وتنفيذية وقضائية بل على الوظيفة التشريعية على وجه الخصوص. لأنه إذا أمكن للشعب عمليا أن يجتمع للتصويت على القوانين ومناقشتها فأنه من المستحيل عليه ماديا أن يقوم بنفسه بتنفيذها أو بتطبيقها على المنازعات والقضايا اليومية. لذلك كان لابد له أن يترك لأفراد محدودين، أى لموظفين ينتخبهم، القيام بالوظيفتين التنفيذية والقضائيـة. وهـذا ما يقع فعلا فى المقاطعات السويسرية التى لازالت تطبق الديموقراطية المبـاشرة كما سنرى. وغاية مافى الأمر كانت هنـاك قضايا معينة هامة يحتفظ بها الشعب ليفصل فيها بنفسه. فالحكم المباشر ليس « مباشراً » بالقدر الذى قد نتصوره لأول وهلة أذ يستدعى تطبيقه عمليا « النيابة » عن الشعب فى بعض الوظائف والأعمال.

ومن جهة أخرى فان أدارة الحكم فى العصر الحاضر ليست من الهنات الهينات، والقوانين نفسها التى كانت بسيطة وقليلة فى الماضى أصبحت عديدة متنوعة معقدة لا يمكن لعامة الشعب أدراك كنهها والأشتراك فى وضعها. لذلك أصبح من الضرورى أن يترك الشعب لهيئة خاصة، أقل عدداً وأكبر خبرة، أمر وضع هذه القوانين كما ترك الوظيفة القضائية لقضاة معينين، والأدارية أو التنفيذية لموظفين. وبذلك ظهر النظام النيابى الذى تقتصر فيه وظيفة الشعب من الوجهة السياسية على أنتخاب ممثلين ينوبون عنه فى عمل القوانين وتصريف الشئون العامة.

الحكومة المباشرة اذاً صعبة أن لم تكن مستحيلة التطبيق فى الدول الحديثة، فهى أثر من الأثار القديمة تدل على عصر من العصور التى أجتازتها الدول وقتما كانت حدود الدولة لا تتعدى حدود المدينة. ولا توجد فى الوقت الحاضر ألا فى بعض المقاطعات السويسرية، وحتى فى هذه المقاطعات نجد أن الحكم المباشر آخذ فى الزوال. ففى مايو سنة ١٩٢٨ وافق شعب مقاطعة « Uri » على ترك الحكم المباشر الذى يرجع تاريخه

عندهم ألى سنة ١٢٩١ . وهذا مافعلته أيضاً قبل ذلك مقاطعة Shwytz « شويتز » التى كانت تفخر بأن نظامها المباشر يرجع ألى سنة ١٢٤٠ وبأن جمعيتها الشعبية أو الـ Landesgemeinde كانت أول جمعية من نوعها عرفها التاريخ؛ وقد أضطرت ألى العدول عن الديموقراطية المباشرة نظراً لزيادة عدد سكانها أذ أصبح يزيد عن ٥٥٠٠٠ نسمة. والمقاطعات السويسرية الحالية التى تطبق الديموقراطية المباشرة خمسة Unterwald, Glaris العليا والسفلى Appenzell الداخلة والخارجة .

طريقة الحكم المباشر فى المقاطعات السويسرية ، نظام الـ Landesgemeinde :

لا يقوم الشعب نفسه بمباشرة الأعمال الحكومية كلها وخصوصاً أعمال الأدارة العمومية بل ينتخب لذلك سنوياً هيئة تنفيذية مكونة من أحد عشر أو تسعة أو سبعة أفراد بحسب المقاطعات ، ويختار من بينهم رئيساً يسمونه Landammann هو أشبه برئيس السلطة التنفيذية أو رئيس الحكومة أو الجمهورية فى المقاطعة . ونجد أيضاً فى هذه المقاطعات مجلساً منتخباً من أفراد الشعب فى الأقسام الأدارية للمقاطعة بنسبة عدد السكان ، فهو يشبه المجالس النيابية فى البلاد الأخرى ، ولكنه يختلف عنها من حيث السلطه والاختصاصات. فهو لا يصوت على القوانين بل يحضر مشروعاتها فقط لعرضها على جمعية الشعب ، ويشترك مع الهيئة التنفيذية المتقدمة الذكر فى أدارة المقاطعة .

وفى كل عام وفى التاريخ الذى يحدده الدستور أو قوانين المقاطعة (يوم الأحد الأخير من شهر أبريل فى مقاطعات أنتروالد وأبنزل وأول أحد من مايو فى مقاطعة جلاريس) يجتمع جميع أفراد الشعب العاملين (جميع الذكور أبتداء من العشرين) لمباشرة أعمال الدولة التى تركوها مؤقتاً وجزئياً للهيئات المتقدمة . وتنص دساتير بعض هذه المقاطعات على أن الأشتراك فى هذه الجمعية واجب وطنى لغاية سن الستين، وتعاقب بغرامة قدرها ١٠ فرنكات سويسرية كل شخص يمتنع عن حضورها بدون عذر شرعى كالمرض أو الغياب خارج المقاطعة أوالسن (دستور مقاطعة أبنزل Appenzell Rhodes-exterieures) ويطلقون على جمعية الشعب هذه كلمة (Landesgemeinde) (جمعية البلد) وهى صاحبة السلطة العليا فى المقاطعة. ويسبق الأجتماع موكب شبه دينى. ومكان الأجتماع عادة أما ميدان فسيح فى المدينة إذا كان الجو صحواً أو فى الكنيسة

إذا كان الجو ممطراً . وتبدأ جلسة الجمعية الشعبية بتلاوة الصلوات ثم يأخذ الرئيس Landammann فى أن يشرح لمواطنيه المسائل الهامة التى حصلت أثناء العام المنصرم فى الداخل والخارج ، ثم تأخذ الجمعية فى مباشرة جدول الأعمال . فتوافق أولا على حساب السنة الماضية بعد أن يقرأ أمين الخزينة (Caissier National) ، وهو موظف منتخب ، تقريره عن المالية . ثم تختار الجمعية الموظفين والقضاة الذين يتولون الأدارة والقضاء أثناء العام المقبل . وتعرض على الجمعية مشروعات القوانين التى حضرها الموظفون المنتخبون أو المجلس السالف الذكر . وفى الغالب يوافق الشعب على هذه المشروعات بدون مناقشة أو بعد مناقشة صورية . ويكون التصديق عادة برفع الأيدى وتؤخذ القرارات بالأغلبية المطلقة .

وكان لهذه الجمعية (Landesgemeinde) فى الماضى ولغاية القرن الثامن عشر حق الفصل فى المنازعات المهمة كالفصل فى القضايا الجنائية الهامة التى يحتمل أن يحكم فيها بأقصى العقوبات ولكنها فقدت الآن هذه الوظيفة القضائية التى أصبحت من أختصاص القضاة وحدهم .

ومما ساعد على بقاء هذا النظام التاريخى فى المقاطعات المذكورة صغر مساحتهاوقلة سكانها فهى من هذه الوجهة تشبه المدن الأغريقية القديمة . فمجموع سكان مقاطعتى أبنزل Appenzell مثلا ٦٦٠٠٠ وعدد الرجال الذين لهم حق استعمال الحقوق السياسية فيهما ١٦٠٠٠،وفى أنتروالد العليا ١٧٠٠٠ نسمة وعدد أفراد الشعب العاملين Citoyens Actifs ٣٤٠٠ ، وفى أنتروالد السفلى ١٣٠٠٠ نسمة وعدد افراد الشعب العاملين ٤٤٠٠،وفى جلاريس ٣٠٠٠٠ نسمة وعدد أفراد الشعب العاملين ٨٧٠٠ . ومثل هذا العدد يسهل نسبياً اجتماعه فى مكان واحد لمباشرة السلطة . وقد رأينا أن مقاطعة Schwytz التي كان لها أقدم Landesgemeinde عرفه التاريخ اضطرت إلى ترك الديموقراطية المباشرة نظراً لأزدياد عدد سكانها اذ أصبح يربو على ٥٥٠٠٠ نسمة .

ومما يفسر بقاء هذا النظام أيضاً أن الأعمال التى تقوم بها هذه المقاطعات بسيطة ومحدودة ، فالمقاطعات المذكورة داخلة فى الأتحاد السويسرى وهو الذى

يتولى أعمال الدولة المهمة الداخلية والخارجية غير تارك للمقاطعات إلا المسائل الثانوية. ونظراً لصغر هذه المقاطعات من الجهة الأخرى فان الأعمال التى تقوم بهـا هي في الواقع أقرب ألى الأعمال البلدية منها ألى وظائف الدولة بالمعنى المعروف.

ومع ذلك كله فقد رأينا أن الديموقراطية المباشرة آخذة فى الزوال فى سويسرا نفسها كما أن أختصاصات الجمعيات الشعبية Landesgemeinde آخذة فى النقصان (كانتقال الأختصاص القضائى مثلا إلى قضاة منتخبين بعد أن كان من حق الجمعية الشعبية في بعض الأحوال).

أنتقاد الديموقراطية المباشرة على ضوء التجربة السويسرية: — إن تطبيق نظام الحكم المباشر في المقاطعات السويسرية لا يشجع كثيراً على أدخاله فى البلاد الأخرى حتى لو كان ذلك فى حيز الأمكان فان الشعب في جمعيته لايباشر الحكم ألا نظرياً لأن كثرة العدد تجعل المناقشة الجدية صعبة أن لم تكن مستحيلة. فجميع القوانين أو القرارات التى تصوت عليها جمعية الشعب يقوم بتحضيرها وأعدادها الموظفون المنتخبون أو مجلس المقاطعة، والذى يعرض على الجمعية هو القانون ككل لا يتجزأ وذلك خوف الوقوع فيما تؤدى اليه المناقشة الشعبية فى القانون مادة مادة من صعوبات لا تقتحم. والأقتراع في هـذه الأحوال لايقع بحرية. فالمقترع يرى نفسه أزاء أحد الأمرين: أما أن يرفض القانون الذى يراه صائبـاً فى مجموعه بسبب مادة فيه يعتقد أنها ضارة. وأما أن يرضى بهذه المادة خشية رفض القانون كله.

ومن جهة أخرى في هذه الجمعيات الشعبية التصويت علنى، فكل مواطن يعلن عن رأيه أما الأنضمام إلى جانب معين من الجمعية أو برفع اليد. وأبداء الرأى بهـذه الطريقة يقوم به كل فرد تحت أنظار رجال الدين والموظفين وأرباب الأعمال، وهذا مما يحرج مركز الكثيرين ويقيد حريتهم في أبداء رأيهم خشية اغضـاب بعض الفئات المتقدمة. لذلك لما ألغى نظام الحكم المباشر فى مقاطعة Uri فى سنة ١٩٢٨ كانت أحزاب اليسار المتطرفة من المطالبين بهذا الألغـاء أما المحافظون ورجال الدين فكانوا من المعارضين المتمسكين ببقائه. ولهذا معناه. فالسبب الذى جعل الأشتراكيين

وأحزاب اليسار يصوتون ضد النظام المباشر هو أعتقادهم المبنى على التجربة ان هذا النظام لا يحقق سلطة الشعب ألا صوريا.

وأخيراً فأن الديموقراطية المباشرة تتطلب من الشعب أكثر مما يستطيع أن يعطي لأنه اذا كان فى أستطاعة الشعب أن يبدى رأيه فى بعض المسائل الهامة التى تمس شعوره وعواطفه وعوائده فأنه غير أهل بالمرة لمناقشة وفهم المسائل الفنية البحتة. ففي سنة ١٩١١ مثلا قامت مناقشة كبيرة فى أحدى هذه الجمعيات الشعبية Landesgemeinde على جواز أو تحريم الرقص يوم الأحد، وكان يطالب بجواز الرقص الأحزاب الإشتراكية، مع أن نفس الجمعية صوتت فى جلسة واحدة وبدون مناقشة تقريباً على مجموعة كاملة للقانون المدنى.

الفرع الثانى

النظام أو الحكومة النيابية

Le Gouvernement Représentatif

النظام النيابى (أو التمثيلى كما يسميه البعض) يختلف كلية عن نظام الحكم المباشر (Le Gouvernement direct) السابق الكلام عنه. ففى النظام المباشر أو الديموقراطية المباشرة كما لاحظنا يقوم الشعب بنفسه (بدون واسطة) بأدارة شئونه العامة أو على الأقل بتقرير أهم هذه الشئون ويحصل ذلك فى أجتماعاته السنوية (كالجمعيات الشعبية Landesgemeinde فى المقاطعات السويسرية). أما فى النظام النيابى فتقتصر وظيفة الشعب من الوجهة السياسية على أنتخاب عدد معين من الأفراد (النواب) لمدة محدودة ليتولوا الحكم بأسمه وبالنيابة عنه. وبعبارة أخرى مختصرة فى النظام المباشر يحكم الشعب نفسه بنفسه، أما فى النظام النيابى فيتخلى الشعب عن الحكم لنوابه، وهم الأشخاص الذين ينتخبهم من بين صفوفه وينظر اليهم كممثلين له.

فى الحكومات الجمهورية يقوم الشعب بأنتخاب الرئيس الأعلى للدولة الذى هو فى الوقت نفسه رئيس السلطة التنفيذية ، كما ينتخب أعضاء الهيئة التشريعية أو البرلمان . وفى البلاد الملكية تقتصر وظيفة الشعب على أنتخاب أعضاء البرلمان الذين يشتركون مع الملك الوراثى فى الحكم .

فالركن الأساسى للحكم النيابى إذاً هو وجود برلمان منتخب كله أو معظمه بواسطة الشعب لمدة معينة ومكوّن من مجلس واحد أو من مجلسين . والبرلمان أو المجلس النيابى هو الذى يتولى السلطة التشريعية ويوافق على الميزانية ويراقب السلطة التنفيذية . وقد تشتد هذه الرقابة وتتطور حتى يصبح الوزراء - وهم أعضاء السلطة التنفيذية - مسئولين سياسياً أمام المجلس النيابى . وهنا يتحول النظام النيابى إلى نظام برلمانى أو بعبارة أدق يكتسب النظام النيابى صفة جديدة فيصبح نظام الحكم نيابياً برلمانياً بعد أن كان نيابياً فقط . فالنظام البرلمانى (régime parlementaire) إذن نوع من أنواع النظام النيابى (régime représentatif) ، وهو هذا النوع من النظام النيابى الذى تكون فيه الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان أو المجلس المكوّن من نواب الشعب . ولكن هناك دول نيابية عديدة غير برلمانية أى أن رقابة المجلس النيابى فيها أو البرلمان لم تصل إلى حد إسقاط الوزارة بسحب الثقة عنها . وأمثلة الدول النيابية غير البرلمانية ألمانيا قبل سنة ١٩١٩، والولايات المتحدة الأمريكية، ومعظم دول أمريكا اللاتينية ، سويسرا . فى جميع هذه الدول مجالس نيابية تتولى السلطة التشريعية وتوافق على الضرائب والميزانية وتراقب الحكومة ولكن لاتستطيع الأقتراع على عدم الثقة بالحكومة ولا يترتب على هذا الأقتراع أستقالة الوزارة .

والمشاهد أن النظام النيابى فى الدول الملكية على الخصوص يتحول عادة إلى نظام برلمانى . لأنه إذا اشتد ساعد نواب الأمة وأنكمشت سلطة الملك يصبح لا مفر من جعل الوزارة مسئولة أمام النواب حتى تتم بذلك رقابة البرلمان على السلطة التنفيذية . وهذا ما حصل فعلاً فى إنكلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر . وفى الثلث الأول من القرن التاسع عشر تم تحويل النظام النيابى الصرف فى انجلترا إلى نظام برلمانى . وفي ألمانيا النيابية حاول غليوم الثانى تسكين خواطر الشعب والأضطرابات التى بدأت تظهر فى

أواخر الحرب العظمى خصوصاً فى أكتوبر ونوفبر من سنة ١٩١٨ بإعلان عزمه على منح شعبه الحكومة البرلمانية المسئولة بعد أن كان نظام الحكم لذلك الوقت نيابياً فقط . ولكن لم يتحول النظام النيابى السابق إلى برلمانى إلا بدستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ أى بعد إعلان الجمهورية . وجربت فرنسا النظام النيابى لمدة قصيرة (دستور سنة ١٧٩١) قبل أن تأخذ بالنظام البرلمانى فى دساتير سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ وسنة ١٨٧٥ . وفى مصر تحول مجلس شورى النواب الذى أنشىء فى سنة ١٨٦٦ إلى مجلس نيابى فى أواخر عهد إسماعيل وفى بدء حكم توفيق ، ولما قوى نفوذ المجلس المذكور بدأ يطالب بجعل الوزارة مسئولة أمامه . ولكن لم تأخذ مصر بالنظام البرلمانى — إذا أستثنينا الفترة الصغيرة الواقعة بين ٢٦ ديسمبر سنة ١٨٨١ و ٢٦ مارس سنة ١٨٨٢ - إلا منذ دستور سنة ١٩٢٣ .

ومن الأمثلة المتقدمة نرى أن النظام النيابى كثيراً ما يكون بمثابة مقدمة للنظام البرلمانى . وسندرس النظام البرلمانى فى موضع آخر والذى يهمنا هنا هو النظام النيابى نفسه . نشأ الحكم النيابى تدريجياً فى أنكلترا وبطريقة طبيعية بطيئة ومنها أنتشر فى سائر البلاد . وقبل أن نتكلم عن مميزات هذا النظام وصفاته كما نعرفه الآن يحسن بنا أن نلم بكيفية نشوئه وظهوره فى بلاده الأصليه . وسنختم هذا البحث بكلمة فى تطور النظام النيابى وأزمته .

١ — كيف نشأ النظام النيابى فى أنكلترا

(ا) **نشأة البرلمان** : ١) **مجلس اللوردات** :— من القواعد الدستورية الأنكليزية المسلم بها منذ القرن الثامن عشر أن السلطة العليا فى المملكة مركزة فى البرلمان . ولكلمة برلمان فى الأصطلاح الدستورى الأنكليزى الحالى معنى خاص فالمقصود بها كما يقولون The king in Parliament أى الهيئة المكونة من إتحاد الملك ومجلس اللوردات House of Lords ومجلس العموم House of Commons ولكن إذا كانت هذه هى القاعدة فى العصر الحاضر فأن الحال كان على خلاف ذلك فى بادىء الأمر . بدأت إنكلترا ككثير من الدول الأوروبية الأخرى بأن تكون ملكية مطلقة

Monarchie Absolue يجمع الملك فيها بين يديه السلطتين التشريعية والتنفيذية علاوة على أختصاصاته القضائية الواسعة . ولكنها تأثرت كغيرهـا من الممالك الأوروبية بالنظام الأقطاعى وللنظام المذكور الذى عم أوروبا فى القرون الوسطى قواعد وعادات خففت من سلطة الملك المطلقـة . ومن هذه العادات أن يجمع الملك فى المناسبات المهمة الأشراف الأقطاعيين (وهم من يسمونهم Les vasseaux de la couronne) التابعين للتاج ليستشيرهم ويستأنس برأيهم . ولم تكن هذه العادة قاصرة على أنكلترا وحدها بل شائعة فى البلاد الأقطاعية ، ففى فرنسا مثلا وُجدت مثل هذه الأجتماعات وعرفت أولا بأسم (Curia Regis) .

وكانت تعقد هذه الأجتماعات على الخصوص لحل المنازعات الهامة التى من حق الملك بحسب العادة والعرف القديم الفصل فيها، ولم تكن لهذه الأجتماعات أو المجالس فى بادىء الأمر أى سلطة فعلية ، فهى ليست بمجالس تشريعية أو هيئة قضائية بمعنى الكلمة ، إذ الملك هو الذى يقرر ما يراه ويفصل بنفسه . أما وظيفة الجمعية أو المجالس المذكورة فقاصرة على إبداء المشورة .

ولـكن تغير الحال فى القرن الثانى عشر وقبل أن ينتصر الأشراف على الملك جان John ويرغمونه على إقرار العهد الكبير (Magna Charta سنة ١٢١٥) .

أصبحت من العادات المرعية فى القرن الثـانى عشر أن الملك لا يصدر تشريعاً جديداً هاماً قبل أن يعرضه أولا على Concilium أو جمعية يدعو اليها الأساقفة Prelats وكبار الأشراف الأقطاعيين التابعين للتاج Barons . وعلى ذلك أصبح لهذا المجلس Concilium صفة أستشارية فيما يتعلق بالتشريع وفى الوقت نفســه حصل على أختصاصات قضائية مهمة . ولم يكن قضاة المحاكم العليا فى المملكة فى بادىء الأمر إلا مندوبين عنه واستمرت له السلطة العليا على هــذه المحاكم حتى بعد أن استقرت وأصبحت دائمة (١)

(١) هذا هو الحال بالنسبـــة لمجلس اللوردات الحالى فهو لا يزال قانوناً المحكمة الأستئنافية العليا فى المملكة .

وبدأوا يطلقون على الجمعيات أو المجالس التى كان يعقدها الملك فى ذلك الوقت أسم Parlement (بالمعنى الذى كان معروفاً قديماً فى فرنسا وهو أقرب إلى الهيئات القضائيـــة Cours de justice منه إلى البرلمانات الحاليـــة) وأطلق عليها أيضاً إسم Magnum Concilium أى المجلس الكبير أو المعظم .

وفى القرن الثالث عشر ثبت أمر هذا البرلمان او المجلس العظيم (Magnum Concilium) المكوّن من الأساقفة وكبار الأشراف (Nobles et Prélats) وأصبح يجتمع فى مواعيد متقاربة . وفى عهد أدوار الأول (١٢٧٢—١٣٠٧) صار يدعى سنو ياً بأنتظام وأحياناً عدة مرات فى السنة الواحدة . وكانت وظائفه حينئذ متعددة :

أولا — قضائية للفصل فى المنازعات التى يحتفظ بها الملك لنفسه وفى الأستئناف المرفوع عن أحكام المحاكم الأخرى فى المملكة . وفى عهـــد أدوارد الثالث أصبح يفصل فى الأتهامات الموجهة ضد أعضائه أنفسهم وضد كبار موظفى الدولة[1]

ثانياً — كان فى الوقت نفســه مجلساً أستشار ياً تشريعياً تعرض عليه الأوامر المهمة Ordonnances بدون أن يكون الملك مكلفاً قانوناً بعرضهـــا أو بالألتزام بالرأى الذى يبـــديه المجلس فيها . وفى القرن الرابع عشر أبتداء من عهد أدوارد الثالث (١٣٢٧ - ١٣٧٧) أصبحت القاعدة أن الملك لا يمكنـــه أن يلغى وحده قانوناً صادراً منه فى البرلمان .

ثالثاً — فضلا عما تقدم صار « البرلمان » أو المجلس المذكور يدعى للموافقة على الضرائب التى يحتاج اليها الملك خلافاً للمساعدة أو المعونة التى كان يقضى بها النظام الأقطاعى (Les aides féodales) .

هذا المجلس هو الأصل الذى نتج عنه مجلس اللوردات الحـــالى ونلاحظ أولا التشابه بين هذه المجلسين من حيث التكوين ، فلا زالت العناصر التى يتكوّن منها مجلس اللوردات الحالى هى كبار رجال الدين (الأساقفة) والأشراف الوراثيين وهم

---

(١) من هنا نشأ حق مجلس اللوردات فى محاكمة الأشخاص (الوزراء عادة) الذين يتهمهم مجلس العموم . وهذه هى طريقة الـ Impeachment التى سنتكلم عنها فيما بعد.

فى مجموعهم يكونون ما يسمونه الأنكليز (Lords temporels & spirituels) .

وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة للاختصاصات فمع أن مجلس اللوردات فقد منذ سنة ١٩١١ إختصاصه المالى إلا أنه لا يزال يجمع كالمجلس القديم بين الأختصاصات التشريعية والقضائية . فهو يعد المحكمة الاستئنافية العليا فى الدولة ولو أن هذه الوظيفة القضائية لا يقوم بها فى الواقع إلا عدد صغير جداً من اللوردات الذين يعينهم الملك لمدى الحياة وهم المعروفون باسم لوردات القانون Law-Lords وعددهم خمسة .

٢) **مجلس العموم** :— لم يكن « البرلمان » مكوناً فى بادىء الأمر إلا من كبار رجال الدين أي الأساقفة (Prélats) وكبار الأشراف الأقطاعيين (Barons) التابعين للتاج كما رأينا ولكن فى سنة ١٢٥٤ ولحاجة الملك المالية دعى الملك لأول مرة فى تاريخ أنكلترا على ما يظهر — بجانب الأشخاص سالفى الذكر — وجيهين أو فارسين (Chevaliers. Knights) عن كل مقاطعة (Comté. Shire) وحصل مثل هذا فى سنة ١٢٦١ وسنة ١٢٦٤ . وبجانب ممثلى المقاطعات أو الكونتيات أخذ الملك يدعو أيضاً ابتداء من سنة ١٢٦٥ نائبين (députés) اثنين عن بعض المدن (Towns. Bouroughs) وكان ذلك بنـاء على أقتراح Simon de Montfort ولذا عده بعضهم منشىء مجلس العموم (The founder of the House of Commons) .

تكررت دعوة هؤلاء النواب لحضور برلمانات سنة ١٢٧٣ وسنة ١٢٧٥ و١٢٨٣ ، ويعتبر الأنكليز أن السابقة الحاسمة فى هذا الموضوع هو برلمان سنة ١٢٩٥ الذى دعى فى عهد أدوارد الأول ، ولذلك سموه البرلمان النموذجى العظيم (The great and model parliament) وفى الواقع أكتمل فى هذا البرلمان تمثيل هيئات الأمة الثلاث . فبجانب العناصر القديمة التى كانت تكوّن المجلس الأكبر Magnum Concilium أى الأساقفة وكبار الأشراف إحتوى برلمان سنة ١٢٩٥ على ممثلين لرجال الأكليروس (Clergé) ونواب عن المقاطعات (الكونتيات) والمدن .

إنتهى أثناء القرن الرابع عشر تمثيل رجال الأكليروس فى البرلمان ولكن أستمر حضور الأساقفة بصفتهم الشخصية . ومن جهة أخرى تجمعت عناصر البرلمان التى بقيت بعد خروج رجال الأكليروس فى هيئتين أو كتلتين مختلفتين تشمل الأولى

منهما الأشراف والأساقفة (ومنهما يتركب مجلس اللوردات الحالى) والثانيـة على نواب المقاطعات والمدن (مجلس العموم الحالى) . والتجانس بين عناصر كل من هاتين الهيئتين ، الأساقفـة والأشراف من جهة وممثلى المدن والمقاطعات من الجهة الأخرى ، هوالذى أوجب ذلك التقسيم . وبدأ أنفصالها عن بعضهما منذ سنة ١٣٣٣، وفى سنة ١٣٤١ أصبح لكل من المجلسين طابع خاص ، وفى سنة ١٣٥١ اتخذ مجلس النواب لنفسه مكان أجتماع خاص .

ملاحظة هامة : - كان نواب المقاطعـات (Shires) والمدن (Bouroughs) فى بادىء الأمر لا يمثلون إلا دوائرهم فقط ويستلمون من ناخبيهم تفويضاً أو توكيلا مكتوباً يحدد لهم مهمتهم وكيفية آدائهم لها ولذا كان الملك حين يدعوهم يبدى رغبته فى أن يكون هذا التفويض واسعاً بقدر الأمكان، وفى ختام الدورة البرلمانية أوالأنعقاد كان النواب المذكورين ملزمين بتقديم الحساب إلى ناخبيهم ، ولكن رجع فيما بعد عن هذه القاعدة . متى وفى أى وقت ؟ لا يمكن تحديد ذلك بالضبط ولكن يظهر أن هذا تحقق حينما أصبح للبرلمان سلطة واسعة فى المسائل التشريعية . وقد لاحظ بلاكستون (Blackstone)[١] فى القرن الثامن عشر أن النائب أصبح مستقلا عن ناخبيه وفسر ذلك بقوله أن كل نائب ينوب فى الواقع لا عن ناخبيه فقط بل عن الأمة كلها . وقد أصبحت فكرة أن عضو البرلمان فى النظام النيـابى ينوب عن الأمة كلها وأنه ليس لناخبيه توكيله بشىء على سبيل الألزام من القواعد الأساسية للنظام النيـابى كما نفهمه الآن .

(ب) كيف توصل البرلمان الأنكليزى ألى الحصول على سلطة التشريع بعد ثبوت حقه فى الموافقة على الضرائب : كان الغرض الأول من دعوة مندوبى المقاطعـات والمدن وهم الذين تكون منهم مجلس العموم House of Commons فيما

---

(١) فقيه أنكليزى نشر فى سنة ١٧٦٥ كتابه المشهور « شرح القوانين الأنكليزية » Commentaries on the laws of England .

بعد الموافقة على الضرائب أو المعونة المالية التى يطلبها منهم الملك وأخـذ رأيهم فيما يعرضه عليهم من الأمور . وما كانت تعرض عليهم فى بادىء الأمر القوانين التى ينوى الملك إصدارها بل كان يستشار فيها فقط المجلس الأعلى (Magnum Concilium) الذى ظل حافظاً لشخصيته واختصاصاته السابقة بالرغم من اندماجه فى البرلمان العام .

ولكن أخذت سلطة مجلس العموم (مندوبى المدن والمقاطعات) تزداد بسرعة . وبعد الثلث الأول من القرن الرابع عشر بدأ الملك يستشيرهم فى مشروعات القوانين كما يستشير المجلس الآخر ، وتحول هذا الاشتراك الاستشارى فى التشريع تدريجيا إلى سلطة تشريعية كاملة . واستعمل المجلسان (اللوردات والعموم) للحصول على هذه السلطة سلاحين قويين : ١) حق الموافقة على الضرائب ، ٢) وحق تقديم العرائض أو الالتماسات (Droit de pétition) . فمنذ نهاية القرن الثالث عشر أصبح من المبادىء الثابتة أن الملك لا يقرر الضرائب إلا بموافقة البرلمان [١] . وأما حق تقديم العرائض فقد استعمله الأفراد من زمن بعيد.[٢] ولما أصبح إجتماع المجلس الكبير (Magnum Concilium) منظما أخذ الملك يختار من بين أفراده أشخاصاً ويكلفهم بفحص هذه العرائض . ولما تكون مجلس العموم بجانب مجلس اللوردات صارت ترد عليه هو الآخر العرائض من أفراد الشعب لفحصها وتقديمها للملك إذا وجد ذلك مناسباً . ولم يكن حق تقديم العرائض قاصرا على أفراد الشعب وحدهم بل استعمل هذا الحق كل من

---

(١) ولكن بالرغم من تقرير هذا المبدأ كثيرا ما خالفه ملوك الأنكليز حتى سنة ١٦٨٨ .

(٢) لا زالت الدساتير العصرية تعترف للأفراد بحق تقديم العرائض والالتماسات ألى السلطات العامة (droit de pétition) فينص الدستور المصرى مثـــلا مادة ٢٢ على ما يأتى :ـــ

« للأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشئون وذلك بكتابات موقع عليها باسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون الا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية » . ويوجد فى معظم برلمانات العالم لجنة خاصة لفحص هذه العرائض وأرسالها الى الوزارات والمصالح المختصة للنظر والبت فيها .

المجلسين وخصوصاً مجلس العموم،وكان ذلك فى بادىء الأمر هو حق المجلس الوحيد خلاف حقـه فى الموافقة على الضرائب . ومن هنا نشأت سلطة المجلس المذكور فى إقتراح القوانين . فأذا رغب أعضـاء مجلس العموم (أو أعضاء مجلس اللوردات) فى أستصدار قانون من القوانين أو تعديل القوانين القائمة لنقص أو عيب فيها أمكنهم أن يقدموا للملك عريضة مبينين فيها هذا النقص أو العيب وملتمسين إصدار تشريع جديد . ولـكن بما أن هذا الطلب هو مجرد التماس فللملك أن يرفضه وقد يصـدر التشريع المطلوب ولـكن بحسب الصيغة وبالـكيفية التى يراها هو وبدون تقيد برغبة البرلمان . وللوصول إلى تنفيذ أرادتهم وحمل الملك على أصدار التشريع بالصيغة التي يريدها البرلمان اعتمد مجلس العموم على حقه فى الموافقة على الضرائب . فلايوافق على الضرائب إلا إذا قبل الملك أصدار التشريع المطلوب أو وعد بذلك . ولـكن ما الذى يضمن تنفيذ هذا الوعد ؟ لجأ البرلمان لضمان هذا التنفيذ إلى طرق عديدة فأحيانا كان يطلب موافقة الملك كتابة . وأخرى كان يلح فى أن يشترك عـدد من أعضاء البرلمان فى اللجنة المكلفة بوضع القانون . وبالرغم من أن هذه الطرق لم تكن مضمونة النجاح دائما الا أننا نشاهد مع ذلك أن جميع التشريع الصادر فى القرن الرابع عشر كان أساسه العرائض المقدمة من البرلمان وخصوصا من مجلس العموم . وكانت القاعدة أن الالتماس أو العريضة المقدمة من مجلس العموم تعرض عـلى مجلس اللوردات فأذا رفضها أمكن للملك أن يحتج بهذا الرفض ويمتنع عن قبولها . وبذلك نشأ التعاون بين المجلسين على قدم المساواة فيما يتعلق بالأختصاص التشريعى .

وكان لمجلس اللوردات أن يقدم هو الآخر للملك العرائض أو الملتمسات يطلب فيها أصدار قانون معين ، فأذا ما وافق الملك على هذا الملتمس وسن القانون المطلوب أرسله إلى مجلس العموم ، ولكن أعتاد مجلس العموم أن يضمن عرائضه ملتمسات مجلس اللوردات وبذلك أصبحت الديباجة الرسمية للقوانين تنص على أن القانون صادر بناء على عريضة أو التماس مجلس النواب وموافقة مجلس اللوردات . لم يبق إذاً إلا القليل حتى يتحول هذا النظام المعقد الى قسمة حقيقية للسلطة التشريعية بين الملك والبرلمان بمجلسيه : فبدلا من أن يقدم البرلمان مقترحاته فى شكل عريضة يلتمس

فيها من الملك أصدار أو سن تشريع معين أصبح يقوم مجلس العموم نفسه أو مجلس اللوردات بوضع صيغة التشريع المطلوب فى هيئة مشروع قانون Bill ،فأذا أقر كل من المجلسين هذا المشروع وقدم للملك فله إما رفضه أو تحويله إلى قانون Statute بالمصادقة عليه . فبعد موافقة المجلسين على مشروع يصبح تاما من حيث الصيغة ولا ينقصه ألا مصادقة الملك sanction حتى يصبح نافذا . هذه الطريقة الجديدة نشأت فى القرن الخامس عشر فى عهد هنرى السادس (١٤٣٢ - ١٤٦١) . وبناء عليه أصبحت سلطة الملك La prérogative فيما يتعلق بعمل القوانين قاصرة على ما يأتى ١،) حق الأقتراح إذا قام هو بتقديم القانون للبرلمان ، ٢) حق الفيتو أو بعبارة أصح حق التصديق أو عدمه droit de sanction أذا كان القانون مقترحا من البرلمان . ولذا تغيرت فى ذلك العهد (عهد الملك هنرى السادس) ديباجة القوانين فلم يعد يذكر أن القانون صدر بناء على « عريضة أو التماس العموم واللوردات » بل أنه صادر بناء على سلطة البرلمان par l'autorité du parlement . وقد يتبادر إلى الذهن لأول وهلة أنه من ذلك الوقت أستقر النظام النيابى وأستقلت السلطة التشريعية أستقلالا كافيا عن السلطة التنفيذية وأصبحت حقوق الشعب وحرياته مضمونة نظراً لأشتراك نواب عن الأمة فى عمل القوانين . والواقع أن الملك بالرغم من التطور الذى درسناه ظل حافظا لقسط من سلطته التشريعية ولم يثبت النظام النيابى ويستقر حقيقة إلا بعد أن قام الأنكليز بثورتين كبيرتين ثورة سنة ١٦٤١ وثورة ١٦٨٨ . ولعدم أستقراره قبل هذا التاريخ أسباب عديدة منها :

أولا - أحتفظ الملك بحق تشريعى خطير وهو حق عمل اللوائح العامة. proclamations orders التى تسرى على جميع الأفراد وهذه اللوائح يصدرها الملك وحده بعد أستشاره مجلسه الخاص (privy council) ولذا سميت (Orders in Council) وهى لا تعرض على البرلمان كقوانين الدولة [1] . فهناك إذاً فرق هام بين القانون واللائحة. القانون (statute)

---

(١) حق السلطة التنفيذية فى عمل اللوائح العامة مسلم به فى جميع الدساتير وهو حق ضرورى ، ولكن القاعدة الآن فى البلاد الديموقراطية أن اللائحة يجب أن تخضع للقانون، وأن الغرض الأساسى من اللائحة هو تنفيذ القانون فليس للسلطة التنفيذية أن تعطل

يستدعى موافقة البرلمان و يسجل فى مضابطه (Roles) و ينشر فى مجموعة قوانين الدولة (Statue Book) . أما اللائحة فمع أنها كالقانون تسرى على جميع الأفراد إلا أنها كانت تصدر بناء على أمر من الملك وحده.ولذلك التجأ ملوك أنكلترا إلى هذه الطريقة السهلة للتشريع هرباً من سلطة البرلمان وتدخله. وساعدهم على ذلك أن دائرة كل من القانون واللائحة لم تكن محدده تماماً . وكان مقرراً فقط منـــذ القرن الثالث عشر أن القانون لا يمكن الغاؤه أو تعديله إلا بقانون آخر صادر بموافقة البرلمان . وفى الواقع توصل الملوك باستعمالهم حقهم المطلق في وضع اللوائح العامة إلى تعطيل كثير من القوانين الصادرة من البرلمان [1] واستمر هذا الحال بالرغم من شكوى الشعب المتكررة حتى ثورة سنة ١٦٨٨ .

ثانياً - كان للملك سلطة أخرى (the dispensing powers) تمكنه بدون أن يلغى القانون أن يصيره عديم الفائدة بأستعمال حقه فى أعفاء الأفراد من الخضوع للقانون فى أحوال خاصة وكان هذا الحق مسلماً به لملوك أنكلترا بدون منازع فى القرن السادس عشر.

ثالثاً - وأخيراً كان الملك يستطيع التخلص من رقابة البرلمان بعدم دعوته للأنعقاد كما فعل شارل الأول مثلا أذ أن السبب فى دعوة البرلمان فى الأصـــل هو ضرورة موافقته على الضرائب ولـــكن كان للملك فى ذلك الوقت موارد رزق أخرى تغنيه ولو مؤقتاً عن الالتجاء إلى الضرائب ، و بالتالى عن دعوة البرلمان ، فدخله الذاتى الوراثى كان عظيما وكانت العادة المتبعة أن البرلمان يوافق مرة واحدة فى أول كل حكم على بعض الضرائب غير المباشرة بحيث لا يحتاج الأمر إلى موافقته السنوية . هـــذا

القوانين أو تعفى من تطبيقها . هذه القاعدة المسلم بها الآن فى معظم البلاد الديموقراطية أستغرقت وقتا كبيراً حتى ثبتت وأستقرت وأصبحت من البديهيات . ولـكن أدت أزمة الديمقراطية الحاليـــة فى بعض البلاد الى الأستغناء عن البرلمـان والرجوع الى التشريع بواسطة لوائح صادرة من السلطة التنفيذية (ايطاليا . المانيا) .

(١) بل ادعى ملوك أسرة ستيورات أن لهم الحق فى وقف تنفيذ القوانين كلية وعرفت هـذه السلطة باسم The Suspending Power وهى غير حق الأعفاء the Dispensing Power الذى سنتكلم عنه.فحق الأعفـاء يعفى من تنفيذ القانون فى حالات خاصة بالنسبة لبعض الأفراد . اما حق الوقف فيوقف القانون ذاته.

خلاف الطرق الأخرى المستترة التى كثيراً ما لجأ اليها ملوك أنكلترا كغيرهم للحصول على المال، كتنظيم التجارة الخارجية التى كانت تدخل فى أختصاصات التاج والحكم بغرامات هائلة على من يخالف اللوائح الملكية الخ .

(م) **استقرار النظام النيابى فى أنكلترا بعد ثورة سنة ١٦٨٨** : - هذه العوامل الثلاثة التى ذكرناها (حق التشريع بواسطة اللوائح . حق الأعفاء من القوانين . الأستغناء عن دعوة البرلمان) جعلت الحكم النيابى مزعزعا مدة طويلة . ومع ذلك كان ملوك أسرة تيودور، بالرغم من ميلهم للحكم المطلق والرجوع اليه غالباً، فى علاقات حسنة مع البرلمان . وفى مدة هنرى الثامن تنازل البرلمان تقريباً عن حقوقه التشريعية بسماحه للملك بعمل لوائح او مراسيم لها قوة القانون .

ولكن تغير الحال فى عهد أسرة ستيوارت ودخل شارل الأول ، الذى كان متشبعاً بفكرة التفويض الألهى، فى نزاع مستمر مع البرلمان أدى به إلى المشنقة . وترتب على ذلك أعلان الجمهورية مؤقتاً تحت رئاسة كرومويل والغاء مجلس اللوردات . ولكن أعيد هذا المجلس فى عهد كرومويل نفسه وبعد وفاته عادت أسرة ستيوارت إلى العرش حتى ثورة سنة ١٦٨٨ . فى هذا التاريخ أعلن مجلسا البرلمان عزل جيمس الثانى ودعوة وليم أورنج (الذى تولى العرش باسم وليام الثالث) وزوجته مارى . وفي نفس الوقت أهتم المجلسان بوضع حد للملكية المطلقة بتقييد أمتيازاتها بطريقة تجعلها خاضعة لسلطان البرلمان . هذا هو الغرض من أعلان الحقوق Declaration أو Bill of rights (١٣ فبراير سنة ١٦٨٨) الذى أقره البرلمان وقدمه للملك الجديد فقبله. وأهمية هذا القانون بالنسبة لأنجلترا الحديثة كأهمية الماجنا كارتا (Magna Carta) بالنسبة لأنجلترا فى القرون الوسطى .

أما المبادىء التى أحتوى عليها اعلان الحقوق هذا فهى الآتية :

١ - ليس للملك أن يوقف القوانين أو يعطلها أو يعفى من تنفيذها، و بذلك قضى على حق الأعفاء (dispensing power) والتعطيل (suspending power) الذين كانا له فى الماضى.

٢ - ليس للملك أن يفرض أية ضريبة أو يبقى فى زمن السلم جيشاً دائماً داخل المملكة بدون موافقة البرلمان . وبذلك أصبحت القاعدة المتبعة من ذلك الوقت أن

البرلمان يأذن في كل عام للملك بأبقاء الجيش لمدة سنة واحدة ويحدد عدده كما يوافق سنوياً على القانون المعروف باسم the mutiny act وهو الذى يعاقب على التمرد أو العصيان ، بحيث إذا لم يصوت البرلمان على القانون المذكور يصبح الجيش منحلاً قانوناً ولا يلزم أفراده بالطاعة . وظاهر أن الغرض الأصلى من هذا النص هو إرغام الملك على دعوة البرلمان سنوياً .

٣ — أصبح دخل الملك محدوداً منذ سنة ١٦٨٨ فهو لا يعتمد لأدارة المصالح العامة إلا على الاعتمادات التى يأذن بها البرلمان وأهم هذه الأعتمادات (كالأعتمادات الخاصة بالجيش والبحرية) لا يصدق عليها البرلمان إلا لمدة سنة واحدة . ومن ذلك الوقت أصبح من المتبع أن الأعتمادات التى وافق عليها البرلمان لمصلحة لا يجوز صرفها فى شىء آخر ، كما لا يجوز نقل الأعتمادات التى وافق عليها البرلمان من مصلحة إلى مصلحة أخرى . تقررت القاعدة المذكورة قبل ذلك بقانون صادر فى عهد شارل الثانى ولكنها لم تنفذ فعلا بأنتظام إلا بعد ثورة سنة ١٦٨٨ . ومن ذلك الوقت صارت هـذه القاعدة من القواعد الأساسية للنظام النيابى وسجلتها معظم الدساتير النيابية العصرية [١] .

٤ — وأخيراً فـأن حق الملك فى إصـدار اللوائح أصبح مقيداً وأصبح من المقرر أن اللوائح والمراسيم الملكية لا تعمل إلا لتنفيذ القوانين وتذكير الأفراد بها بدون تغيير أوتعديل فيها . وقد أصبحت هذه أيضاً من القواعد الأساسية المعترف بها فى جميع البلاد الدستورية . فينص الدستور المصرى مثلا مادة ٣٧ : على أن «الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لهـا أو إعفـاء من تنفيذها » . نرى مما تقدم أن التطور الدستورى فى إنكلترا الذى لمحنا اليه بشىء من التطويل لم يؤد فقط ألى إنشاء نظام يضمن حريات الأنكليز بل أنشأ نظاماً حكومياً

---

(١) أنظر مثلا المادة ١٤٣ من الدستور المصرى : «كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ، ويجب أستئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب ألى آخر من أبواب الميزانية .»

جديداً هو النظام النيابى (régime représentatif) المنتشر اليوم فى إنحاء المعمورة . ولنبحث الآن ما هى أركانه الأساسية ولكن قبل ذلك نريد أن نشير بكلمة إلى بعض مميزات هذا النظام في إنجلترا . خصوصاً فيا يتعلق بمسألة الدوائر الأنتخابية .

(ى) **مميزات النظام النيابى فى أنكلترا (الدوائر)** : — نشأ النظام النيابى فى إنكلترا نشأة تاريخية ولم يكن القصد منه فى بادىء الأمر تمثيل الشعب تمثيلا منتظماً مبنياً على تقسيم القطر كله إلى دوائر إنتخابيه متقاربة من حيث عدد الناخبين أو السكان كما هوحاصل الآن فى معظم البلاد التى أخذت بالنظام النيابى بل ظل التمثيل البرلمانى فى إنجلترا إلى عهد قريب خاضعاً لقواعد قديمة عتيقة مبنية على فكرة تمثيل المقاطعات والمدن Shires and Bouroughs أكثر من تمثيل الشعب أو السكان أنفسهم .

وقد حاول بعض الأنكليز تحبيذ هذه الطريقة (التى لا يفسرها فى الواقع إلا التاريخ وتمسك الأنكليز بالعادات) ووجدوا لها محاسن جعلتها تفضل فى نظرهم طريقة تمثيل السكان المتبعة فى معظم الدول الأخرى ، فقالوا أن عدد السكان وحده لا يحسن أعتباره مقياساً لعدد النواب الواجب إنتخابهم لأن ذلك يؤدى إلى إعطاء المدن الكبرى الحق فى أختيار عدد كبير من النواب إستناداً إلى كثرة سكانها . ولكن مع ذلك غيرت إنكلترا نفسها تدريجياً نظامها الأنتخابى العتيق بقوانين متعددة صادرة فى سنة ١٨٣٢ وسنة ١٨٦٧ وسنة ١٨٨٤ — ١٨٨٥ وآخرها قانون ٩ فبراير سنة ١٩١٨ . وأصبح أساس الأنتخاب الآن لمجلس العموم هو عدد السكان .

بدأ ذلك بطريقة ظاهرة فى قانونى ٦ ديسمبر سنة ١٨٨٤ و ٢٥ يونيو سنة ١٨٨٥ . إحتفظ هذان القانونان بالتمييز بين المدن Bouroughs والمقاطعات Counties or shires و بالتمثيل الخاص بالجامعات إلا أنهما قسما كل مدينة ومقاطعة إلى دوائر إنتخابية تشمل كل منها ٥٤٠٠٠ ساكن . وأصبح لكل من هذه الدوائر الحق فى أنتخاب نائب واحد يمثلها فى مجلس العموم .

ولكن كانت هناك إستثناءات عديدة للقاعدة خصوصاً فيا يتعلق بتمثيل المدن (Bouroughs) . فالمدن القديمة التى يقل عدد سكانها عن ١٥٠٠٠ ألفاً فقدت حق التمثيل البرلمانى ، ولكن على العكس من ذلك كان لجميع المدن التى يزيد عدد سكانها عن

١٥٠٠٠ ويقل عن ٥٠٠٠٠ حق إرسال نائب عنها في البرلمان، والتي يتراوح عدد سكانها بين ٥٠٠٠٠ و ١٦٥٠٠٠ الحق فى أختيار نائبين إثنين فقط، وظل لكل من جامعات أكسفورد وكمبردج ودبلن الحق فى أنتخاب نائبين إثنين للبرلمان.[١]

وفى الواقع لم يحل قانون سنة ١٨٨٥ مسألة التمثيل البرلمـانى حلا نهائيا وتوالت الأقتراحات فى مجلس النواب بطلب تعديل (redistribution) الدوائر الأنتخابية تعديلا ديموقراطياً يراعى فيه بقدر الأمكان التساوى فى التمثيل. ولم يتحقق ذلك إلا بقانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨(The Representation of the people act) الذى قال عنه اللورد كرزون أنه أكبر ثورة سياسية شاهدتها إنكلترا منذ سنة ١٨٣١.[٢] إذ أعطى حق الأنتخاب إلى ٢ مليون مـن الرجال كانوا محرومين منه فى الماضى وستة ملايين من النساء. علاوة على ذلك نظم هذا القانون الدوائر الأنتخابية تنظيماجديداً أساسه أن جميع الدوائر الأنتخابية يجب أن تشمل على عدد واحـد من السكان (٧٠٠٠٠ لكل دائرة). ولكن أدت الرغبة فى المحافظة على بعض المصالح الخاصة أو على الأمتيازات التاريخية القديمة إلى تعديل هذا الأساس بعض التعديل.

فمن ذلك أن مدينة لوندرة الأصليـة أو مايسمونه (The City) أحتفظت بمقعدين فى مجلس النواب مع أن عدد سكانها لا يزيد عن ١٧٣٠٠. كذلك أبقى قانون سنة ١٩١٨ على حق تمثيل الجامعات فى البرلمان تمثيلا خاصاً وأعطى هذا الحق ألى جامعات أخرى جديدة فأصبح للجامعات المذكورة كلها أنتخاب ١٥ عضواً من أعضاء البرلمان بدلا من تسعة أعضاء فى الماضى.

٢ - الأركان والقواعد الأساسية للحكم النيابي

هذه الأركان فى نظرنا أربعة: ١) برلمـان منتخب. ٢) أعتبار أن النائب

---

(١) أما الجامعات الأخرى التى كان لها قبل سنة ١٩١٨ أنتخاب أعضـاء للبرلمـان فهى: ١) أدنبره وسانت أندرو Saint Andrew: نائب واحد، ٢) جلاسجو وأبردين: نائب واحـد أيضاً، ٣) جامعة لوندرة: نائب. فيكون مجموع النواب المنتخبين بواسطة الجامعات بما فى ذلك أكسفورد و كمبردج ودبلن تسعة.

(٢) يراعى أن أول أصلاح أنتخابى مهم حصل سنة ١٨٣٢.

ينوب عن الأمة كلها . ٣) استقلال البرلمان قانوناً عن هيئة الناخبين ، ٤) تجديد انتخاب البرلمان من وقت لآخر (دوريا) .

الركن الاول — البرلمان المنتخب : الانتخاب هو أساس النظام أو الحكم النيابي والحكومة النيابية كما قلنا تفترض وجود برلمان منتخب كله أو معظمه بواسطة الشعب (سواء كان مكوناً من مجلس واحد أو مجلسين) ليمثله و ينوب عنه في معاشرة السلطة والرقابة على الشئون العامة . والصفة النيابية بمعنى النيابة عن الأمة لا تثبت حقيقة الا للأشخاص أو الهيئات المنتخبة من الأمة وبواسطتها . وقد تعترف الدساتير كما يعترف الكتاب أحياناً بالصفة النيابية لرئيس الدولة الوراثي أو للمجالس العليا (Chambres Hautes) المكونة من أعضاء معينين أو وراثيين ولكن هذه نيابة أعتبارية لا حقيقية لانه ينقصها الشرط الأساسي للنيابة السياسية وهو الانتخاب بواسطة أفراد الشعب .

لقد نص في المادة الثانية من دستور سنة ١٧٩١ الفرنسي مثلا على ما يأتي : « الامة التي هي مصدر السلطات لايمكنها أستعمال هذه السلطات الا بطريقة الأنابة. الدستور الفرنسي نيابي والنواب هم المجلس التشريعي **والملك** » . ولكن قرر الشراح الفرنسيون أن الاعتراف بالصفة النيابية للملك في دستور سنة ١٧٩١ لم يكن الا على سبيل المجاز ولم يقصد به في الواقع الا التوفيق بين النظام الملكي القديم المبني على سلطة الفرد أي الملك الذي يتولى الحكم بطريق الوراثة ، والنظام النيابي الناشيء المؤسس على سيادة الأمة التي تتولى سلطتها بواسطة أشخاص تنتخبهم هي . كذلك الحال الآن في انكلترا بالنسبة للملك ولمجلس اللوردات . الملك ومجلس اللوردات يمثلان الدولة ولكن لايمكن أعتبارهما ممثلين أو نائبين عن الامة لانهما يستعملان حقوقهما عن طريق الوراثة لا الأنتخاب .

لقد قال بعض الكتاب الأنكليز بغير ذلك فيعتقد العلامة Burgess مثلا أن مجلس اللوردات يمثل كقاعدة عامة مصالح الأمبراطورية كلها وجميع الطبقات كمجلس العموم تماماً : « أعتقد في الواقع أننا يجب أن نصل الى هذه النتيجة وهي أن مجلس

اللوردات يمثل كقاعدة عامة، صالح الأمبراطورية كلها وجميع الطبقات كمجلس العموم تماماً، والأختلاف بين المجلسين قاصر فقط على طريقة الأختيار». كما أعترف بعضهم بالصفة النيابية أو التمثيلية للملك كالكاتب الانكليزي Todd - Walpole الذى شبه الملك بما يسمونه فى أنجلترا The Trustee وهو الشخص الذى يستلم الشىء من شخص آخر ويحوزه كممثل قانونى لهذا الأخير. فالملك حسب هذا الرأى يستمد سلطته من الأمة ويستعملها بأسمها ولمصلحتها طبقاً للدستور. وأشار بعضهم ألى أن التاريخ الأنكليزى نفسه يدلنا أنه حتى قبل ثورة ١٦٤١ أستعمل البرلمان لانكليزى حقه في عزل الملوك كعزله لأدوارد الثاني وريشارد الثانى وهـذا يؤيد بعض الشىء فكرة أن الملك نائب عن الأمة لا يتمتع بحق شخصى ذاتى يمكنه أن يحتج به عليها.

ولكن فى الحقيقة مجلس العموم وحده هو الذى يمثل الشعب لأنه يستمد سلطته منه مباشرة بطريق الانتخاب المتجدد. ولهذا انتقلت السلطة تدريجياً من الملك ومجلس اللوردات وهما هيئتان وراثيتان ألى مجلس العموم المنتخب. وهـذا ما حصل أيضاً فى أيطاليا قبل النظام الفاشستى فأن السلطة أنتقلت من الملك الورثى ومجلس الشيوخ المؤلف من أشخاص يعينهم الملك لمدى الحياة ألى مجلس النواب المنتخب من الشعب لأنه وحده الممثل الحقيقى للأمة والنائب عنها.

وما قلناه عن فرنسا (دستور سنة ١٧٩١) وأنكلترا ينطبق على مصر. فالملك بحسب الدستور المصرى يمثل «الدولة» وهو رئيسها الأعلى كما تنص على ذلك المادة ٣٣ من الدستور ولكنه لا يمثل قانوناً «لأمة» ولا ينوب عنها. كذلك الحال فيما يتعلق بالأعضاء المعينين فى مجلس الشيوخ وعددهم خمساى المجلس. فبالرغم من نص المادة ٩١ من الدستور المصرى على أن «عضو البرلمان (أطلاقاً بما فى ذلك الأعضاء المعينون) ينوب عن الأمة» فأن نواب الأمة الحقيقيين هم أعضاء البرلمان المنتخبون بواسطة الشعب أى أعضاء مجلس النواب والأعضاء المنتخبون فى مجلس الشيوخ (وهم ثلاثة أخماس المجلس). ولكن يجب أن نلاحظ هنا أن أغلبية مجلس الشيوخ منتخبة. فلهذا المجلس فى مجموعه (en Bloc) الصفة النيابية بعكس الحال فى دستور سنة ١٩٣٠ الذى جعل الأغلبية للشيوخ المعينين أذ كان للملك

تعيين ثلاثة أخماس مجلس الشيوخ . ومجلس هذا شأنه لا يمكن أعتباره نائباً أو ممثلا للأمة بالمعنى الصحيح .

ولكن لا يكون نظام الحكم نيابيا بمعنى الكلمة ألا اذا كان للمجلس النيابي أو البرلمان سلطات حقيقية والاشتراك الفعلي في شئون الدولة : —

فوجود مجلس أو برلمان منتخب من الشعب لا يكفي لتحويل الحكم ألى نيابي أذا كانت أختصاصات المجلس أو البرلمان المذكور لا قيمة لها أو أستشارية فقط كما كان الحال عندنا في مصر بالنسبة لمجلس شورى النواب في عهده الأول على الأقل . ان النظام النيابي لكي يكون جديراً بهذا الوصف يتطلب أن يكون لنواب الأمة سلطات واسعة محسوسة خصوصاً في التشريع ، أي سن القوانين .

١) فالمجالس النيابية في جميع البلاد هي صاحبة السلطة التشريعية إما بمفردها (مثال ذلك الولايات المتحدة الاميركية)[1] أو بالاشتراك مع السلطة التنفيذية كما هو الحال في معظم البلاد النيابية البرلمانية كانجلترا وفرنسا وبلجيكا ومصر . وقد نص الدستور المصري مثلا (مادة ٢٤) على أن « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالأشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب » . ففي هذه البلاد النيابية البرلمانية لكل من البرلمان ورئيس الدولة (بواسطة وزرائه) أقتراح القوانين ولا ينفذ قانون من القوانين بأي حال الا أذا أقره البرلمان. حقيقة في انكلترا و بلجيكا للملك نظريا حق التصديق أو عدم التصديق Droit de Sanction على مشروعات القوانين مما قد يشعر بأن الكلمة العليا والأخيرة في التشريع له لا لنواب الأمة ولكن هذا الحق لم يستعمل من زمن (في انجلترا مثلا لم يرفض الملك التصديق على مشروع قانون صادر من البرلمان منذ أوائل القرن الثامن عشر ١٧٠٧) . أما في فرنسا ومصر فلرئيس الدولة حق الاعتراض المؤقت فقط (Veto Suspensif) . وعلى ذلك ففي جميع هذه البلاد نلاحظ أن سلطة البرلمان أو الهيئة النيابية في التشريع أكبر من سلطة الهيئة

---

(١) بحسب نص الدستور لا يملك رئيس الولايات المتحدة الأمريكية حق أقتراح القوانين . بل له فقط حق الأعتراض Veto . فأذا صوت كل من المجلسين مرة ثانية على القانون بأغلبية الثلثين نفذ بالرغم من أعتراض رئيس الجمهورية .

التنفيذية ، وأرادة البرلمان هي التى تنفذ فى نهاية الأمر (راجع مواد ٣٤ ، ٣٥ ، ٣٦ من الدستور المصرى مثلا) .

٢) ولا تقتصر وظيفة البرلمان فى البلاد النيابية على التشريع ، بل تتعداها إلى الموافقة على الضرائب ، بل كان هذا الحق أول الحقوق التى حصلت عليهـا المجالس النيابية [١] . وضرورة الحصول على موافقة الأمة على الضرائب هى التى أدت ألى ظهور النظام النيابي وظهور مجلس العموم فى انكلترا كما رأينا .

وقد تحول هذا الحق الآن فأصبح لا يقتصر على الضرائب وحدها ، بل شمـل جميع ميزانية الدولة وهى المتضمنة لأيرادات الدولة ومصروفاتها. فينص الدستور المصرى مثلا مادة ١٣٤ على أنه « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعديلها أو الغاؤها إلا بقانون ولا يجوز تكليف الأهالى بتأدية شىء من الأموال أو الرسوم ألا فى حـدود القانون » والقانون كما نعلم يستلزم أشتراك البرلمان فى عمله .

كذلك تنص المادة ١٣٨ من الدستور المذكور على أن «الميزانية الشاملة لأيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل أبتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها وأعتمادها وتقر الميزانية باباً باباً [٢] » والفقرة الأخيرة من هذه المادة يقصد بها تقييد سلطة الحكومة فلا تستطيع أن تنقل أعتماداً وارداً فى الميزانية من باب إلى باب آخر إلا بعد أخذ موافقة البرلمان على ذلك .

٣) وهناك حق ثالث تستعمله المجالس النيابية وهو مراقبـة الحكومة . وقد رأينا أن هذا الحق قد يقوى و يؤدى إلى مسئولية الحكومة أى الوزارة سياسياً أمام البرلمان بحيث يصبح بقاء الوزارة فى الحكم معلقاً على أرادة النواب وهذا هو النظام البرلمانى الذى سنتكلم عنه فيما بعد . ولكن حق الرقابة هذا موجود فى البـلاد النيابية غير البرلمانية . فدستور الولايات المتحدة لا يعرف النظام البرلمانى والوزارة هنالك غير

---

(١) نلاحظ أن الجمعية التشريعية عندنا (١٩١٣) لم يكن لهـا ألا حق أستشارى فى التشريع ولكن موافقتها كانت ضرورية على الضرائب .

(٢) والسنة المالية تبدأ فى مصر فى أول مايو

مسئولة أمام البرلمان أو الكونجرس ولكن هذا لا يمنع من وجود نوع من الرقابة للبرلمان على أعمال السلطة التنفيذية كقيامه مثلا بأنشاء لجان التحقيق (Commissions d'enquête) للتحرى عن عمل معين من أعمال السلطة التنفيذية .

ظاهر مما تقدم أن لا وجود للنظام النيابي بدون برلمان منتخب من الشعب ولكن كيف ينتخب أعضاء هـذا البرلمان؟ ومم يتكون ؟ أمن مجلس واحد أو من مجلسين أو أكثر ؟ مسألتان من أهم المسائل التى تهتم بها دساتير وقوانين البلاد النيابية . وسندرس كيفية أنتخاب أعضاء المجالس النيابية ومسألة تكوين البرلمان من مجلس واحـد أو مجلسين على حدة ، وبعـد فراغنا من بحث أركان النظام النيابى ومقارنته بالحكومة شبه المباشرة (١) .

الركن الثانى للحكم النيابى : عضو البرلمان يمثل الأمة كلها : — من القواعد الأساسية للحكم النيابى أن النائب لا يمثل دائرته وحـدها بل الأمة كلها وقـد نصت على ذلك معظم الدساتير الحديثة فتنص المادة ٩١ من الدستور المصرى مثلا على أن «عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها» والمادة ٤٢ من دستور رومانيا على أن « أعضاء البرلمان يمثلون الأمة » والمادة ٥١ من دستور الجمهورية الأسبانية على «أن النواب بمجرد انتخابهم يمثلون الأمة » الخ .

ولم تنتشر هذه القاعدة إلا بعد الثورة الفرنسية وأن كانت أنكلترا كما رأينا هى أول بلد طبقتها . أما فى الماضى فكان الحال على خلاف ذلك تماماً أذ أن النائب كان يعتبر وكيلا عن دائرته أو عن الهيئة التى أنتخبته ليس ألا ، وعلاقته بناخبيه هي علاقة الوكيل بالموكل كما يحددها القانون المدنى في باب الوكالة وكان يترتب على ذلك النتائج الهامة الآتية :—

١) للناخبين الحق فى أعطاء تعليمات ألى النائب وتكليفه بأستعمال صوته على الوجه الذى يرونه هم لا هو .

---

(١) أنظر الفرعين الرابع والخامس من هذا الفصل .

٢) على النائب أن يتحرى فى جميع أعماله مصلحة ناخبيه وحدهم وأرادتهم ولا يخرج عن حدود التوكيل المعطى له .

٣) للناخبين فى أى وقت شاءوا عزل النائب وأستبداله بغيره لأنه بحسب القانون المدنى للموكل أن يعزل الوكيل ويلغى الوكالة متى شاء .

٤) يجب على النائب أن يقدم حساباً عن نتيجة عمله إلى ناخبيه .

٥) النائب مسئول مدنياً عن كيفية تأديته الوكالة .

٦) الناخبون فى كل دائرة هم الذين يتحملون مصاريف نائبهم أثناء قيامه بتأدية مهمته لا الخزينة العامة . لأن القاعدة أن الموكل هو الذى يدفع لوكيله جميع المصاريف التى صرفها فى شئونه متى كانت شرعية كما يدفع له الأجرة المتفق عليها .

كان هذا هو الحال فى فرنسا قبل الثورة الفرنسية بالنسبة «للنواب» فى الهيئات العمومية Les Etat géneraux فالنائب فى هذه الجمعية لم يكن ممثلا للأمة كلها كعضو البرلمان اليوم بل وكيلا – بالمعنى المقصود بذلك فى القانون المدنى – عن ناخبيه وحدهم . وكانت العادة المتبعة حينذاك أن الملك قبل دعوة الجمعية يحدد المسائل التى ستكون موضع مناقشتها والتى يريد أن يستشير فيها الأمة ، فأذا ما تحددت هذه المسائل بيّن الناخبون لمندوبيهم الحلول التى يرتضونها وأعطوا لنوابهم تعليمات كتابية الزامية Cahiers ليس لهؤلاء مخالفتها .فأذا ما عرضت على النواب مسألة جديدة كان لهم أن يمتنعوا عن مناقشتها والأجابة عليها محتجين بتوكيلاتهم . وحصل مراراً أن أوقف الملك الجمعيـة حتى يعود النواب الى مراكزهم للحصول على تفويض جديد من الناخبين . ولهؤلاء من الجهة الأخرى عزل نوابهم ولكنهم كانوا يدفعون مكافآت ومصاريف هؤلاء النواب ولهم الامتناع عن دفع هذه المكافأة والمصاريف أذا لم يؤد النائب الوكالة على الوجه الأكمل الذى يرضى ناخبيه . ولكن الثورة الفرنسية ألغت هذا النظام وقررت الجمعية التأسيسية L'Assemblée Nationale Constituante فى ٨ يوليه سنة ١٧٨٩ بطلان جميع التوكيلات التى أعطاها الناخبون للنواب .

ولما أثار بعض أعضاء هذه الجيمة بالرغم من ذلك مسألة التوكيلات المعطاة لهم

من ناخبيهم رد عليهم ميرابو قائلا «إذن ما عليكم إلا أن تضعوا توكيلاتكم فى أما كنكم وتعودوا مطمئنين الى منازلكم!». وأخيراً جاء دستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ وقرر أن «النواب المنتخبين فى كل مديرية Dépertement لا يصح أعتبارهم نائبين فقط عن هذه المديرية بل عن الأمة كلها ولا يمكن توكيلهم بأمر على سبيل الالزام».

ويترتب على هـــذه القاعدة الحديثة المتبعة الآن فى جميع البلاد النيابية نتائج عديدة تخالف تماماً النتائج المتقدمة المترتبة على نظرية الوكالة :

١) أن عضو البرلمان ولو أنه ينتخب فعلا فى دائرة أنتخابيـــة محدودة الا أنه مع ذلك حر فى أبداء رأيه بالكيفية التى ترضى ضميره وليس لناخبيه أو لأية هيئة أخرى توكيله بشىء على سبيل الألزام.

٢) على النائب أن يتحرى فى القيام بمهمته مصلحة الأمة لا مصلحة دائرته وناخبيه وحدهم لأنه قانوناً نائب عن الأمة لا عن دائرته وله أن يتكلم ويتناقش فى جميع المسائل التى تعرض على المجلس الذى هو عضو فيه لا فى المسائل الخاصة بدائرته وحدها.

٣) ليس للناخبين عزل النائب المنتخب فى دائرتهم قبل أنتهاء مدة نيابته لأنه ليس وكيلا عنهم.

٤) ليس النائب مكلفاً قانوناً بتقديم حساب عن عمله لناخبيه.

٥) لا يسأل النائب مدنياً قبل ناخبيه عن تأديته للنيابة.

٦) إذا كان أعضاء البرلمان يتناولون مكافأة مالية فهذه المكافأة تتكفل بها الأمة أي خزينة الدولة لا الدائرة الانتخابية أذ النائب يمثل الأمة كلها.

ولكن كيف يمكننا عملياً أن نحرر النائب من ضغط الناخبين بحيث يصبح حقيقة نائباً عن الأمة كلها لا وكيلا منفذاً لرغبات دائرته الأنتخابية ؟ هناك عدة وسائل تسمح بتحقيق هذه الغاية ولو جزئياً أهمها :

أولا — اعتبار أن كل وكالة على سبيل الألزام باطلة قانوناً لا عمل لها حتى لو قبلها النائب نفسه فلا يتقيد النائب قانوناً بها. وهـــذا ما قررته معظم دساتير وقوانين

الحكومات النيابية . فينص الدستور المصرى (دستور سنة ١٩٢٣) مادة ٩١ على ما يأتى : « عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الألزام » وتنص المادة ١٣ من قانون ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥ الخاص بأنتخاب مجلس النواب فى فرنسا على أن «كل وكالة على سبيل الألزام باطلة لا أثر لها» Tout mandat impératif est nul et de nul effet . ويلاحظ أن الذى يبطل هى الوكالة لا الأنتخاب . فالمرشح الذى يقبل علناً أثناء الأنتخابات وكالة من ناخبيه أو حزبه لا يلغى أنتخابه لذلك . فالانتخاب صحيح والوكالة باطلة .

ثانياً - يترتب على بطلان الوكالة قانوناً عدم الأعتراف بمايسمونه الاستقالة بدون تاريخ أو الأستقالة على بياض Démission en blanc لان هذه الأستقالة يقصد بها فى الواقع التخلص من قاعدة بطلان الوكالة وتحويل النائب ألى مجرد وكيل بسيط عن دائرته أو عن هيئة الحزب الذى أنتخب على مبادئه . وطريقة ذلك أن يسلم المرشح مقدماً لحزبه أو لجنة من الناخبين (عادة اللجنة المحلية للحزب الذى يرشح نفسه على مبادئه) كتاب أستقالة ممضياً منه ولكنه غفل من التاريخ، فأذا ما أنتخب المرشح ولم ينفذ ما تعهد به قبل ناخبيه أو قبل حزبه أرسلت اللجنة المذكورة كتاب الأستقالة هذا بعد وضع التاريخ عليه الى رئيس المجلس الذى ينتمى اليه النائب كما لو كان الكتاب المذكور مرسلا من النائب نفسه شخصياً ومباشرة .

وهذه الطريقة شائعة فى بعض البلاد . ففى رومانيا مثلا نجد أن حزب الفلاحين الوطنى Le parti national paysan برئاسة المسيو مانيو Maniu يشترط على جميع مرشحيه فى الأنتخابات للبرلمان أن يقدموا أستقالتهم على بياض مقدماً الى لجان الحزب حتى يتسنى لها أن تعزل النواب الذين أنتخبوا على مبادئه وبمساعدته اذا خالفوا هذه المبادىء فى البرلمان . وقد دافع المسيو مانيو عن هذه الطريقة وقت أن كان رئيساً للحكومة فى مارس سنة ١٩٢٩ بقوله أن الأحزاب الديموقراطية فى حاجة ألى نظام . ولا يوجد نظام ألا أذا أمكن للحزب المنظم عزل ممثليه فى البرلمان .

هذا القول يتعارض مع النظام النيابى الحقيقى المبنى على فكرة أن النائب لايمثل دائرة معينة أو حزباً معيناً بل الأمة كلها وأنه لا يمكن توكيله بأمر على سبيل الألزام .

وواجب رئيس المجلس فى النظام النيابي الحقيق ألا يعترف بالاستقالة الآتيـة بهذه الطريقة . نعم لكل نائب الحرية التامة فى أن يستقيـل من المجلس متى شاء ولكن الأستقالة على بياض ليست مبنية على حرية النائب هذه أنما يقصد بها التحايل على قاعدة بطلان الوكالة ، وأرغام النائب على الخضوع ألى أرادة ناخبيـه أو حزبه خضوعاً تاماً خشية حرمانه من كرسيه فى البرلمان .

ولقد جرى العرف فى فرنسا على عدم الأعتراف بالأستقالة على بياض .ففى سنة ١٨٩٣ قدم النائب الأشترا كي بيير ڤو Pierre Vaux أستقالته على بياض ألى لجنـة حزبه الأنتخابية ، وحصـل أن أستاءت اللجنة من بعض أعمال النائب فى البرلمان فارسلت ألى رئيس مجلس النواب الاستقالة المذ كورة . ولكن النـائب رفض أن يؤيدها وأستمر فى البرلمان ولم ينازعه أحد فى ذلك .

كذلك فى سنة ١٨٩٦ قدم النائبان Déjeante et Groussier أستقالتهما على بياض ألى لجنة حزبهما فى أثنـاء الأنتخابات ونظرا لسوء التفاهم بين هذه اللجنـة والنائبين المذكورين قدمت اللجنة أستقالتهمـا الى رئيس مجلس النواب فرفض أن يعترف بهذه الأستقالة . ولكن النائبين المذ كورين أعتقدا أن واجبهما الأدبي يقضى عليهما بالأستقالة فقدما أستقالتهما شخصياً فقبلها الرئيس هذه المرة وتقدما للأنتخاب من جديد فأعيد أنتخابهما بأغلبية كبيرة .

وهذا المثل يظهر لنا بوضوح مساوىء الأستقالة على بياض لأن اللجنـة التى تحتفظ بأستقالة النائب وبحق أرسالها ألى رئيس المجلس قد لاتعبر عن رأى أغلبيـة الناخبين فى الدائرة وبذلك يصبح بقاء النائب فى البرلمان وعدم بقائه معلقـا بأرادة فئة قليلة تتصرف بحسب ماتمليه عليه أهواؤها .

ولا نظن أن مسألة الأستقالة على بياض عرضت على البرلمان المصرى ولـكن أذا حصل ذلك فى المستقبل فالحل عندنا سيكون بلا شك (كما هو الحال فى فرنسا) عدم الأعتراف بهذه الأستقالة لأنهـا تتعارض مع المبدأ المقرر فى المـادة ٩١ من الدستور المصرى التى تحرم الوكالة على سبيل الالزام .

ولـكن ما هو المقصود بالوكالة على سبيل الألزام التى لا تتفق مع النظام النيابى

الصحيح ؟ لا يقصد بذلك « البروجرام » الذى يدافع عنه المرشح للنيابة اثناء الحملة الأنتخابيه. فمن المتبع عادة فى الحملات الأنتخابية أن يدلى كل مرشح لناخبي دائرته برأيه فى المسائل العامة والخاصة أى التي تهم دائرته بنوع خاص و يعد بالسعي لتحقيق رغبات ناخبيه كلها أو معظمها. وهذه الخطب الرنانة والوعود الخلابة التى يقصد بها التأثير على الناخبين والحصول على اصواتهم قلما تنفذ إذا ما أصبح المرشح نائبا فى البرلمان.

اما الوكالة على سبيل الألزام فهى خلاف ذلك إذ بها يتقيد النائب تقيدا تاماً، فهو يقرر مقدما أنه لن يعطي ثقته ألا لأشخاص معينين ولن يصوت ألا وفق التعليمات التى يعطيها له حزبه أو ناخبوه، ويؤيد ذلك عادة التزام النائب بالأستقالة إذا خالف هذه الخطة، و يتحقق ذلك عمليا بتقديم أستقالته على بياض كما رأينا الى ناخبيه أوحزبه.

ثالثًا — تحريم الوكالة على سبيل الالزام وعدم الاعتراف بالاستقالة على بياض لا يكفيان لضمان أستقلال النائب وتحريره من ضغط ناخبيه. فمعظم النواب يرغبون فى تجديد أنتخابهم وكثير منهم يتخذ النيابة حرفة أو مهنة. لذلك نجدهم يحرصون كل الحرص على أرضاء ناخبيهم حتي يضمنوا أعادة أنتخابهم. و يظهرذلك على الخصوص فى السنة الأخيرة لمدة العضوية حيث تكون الأنتخابات العامة على الأبواب. والمشاهد فى جميع البلاد النيابية أن النائب حينئـذ يصبح ولا هم له الا أكتساب رضاء ناخبي دائرته فلا يصوت على القوانين التى يرى أنها قد تتعارض مع مصلحة هذه الدائرة ولو كانت فائدتها من الوجهة الوطنية ظاهرة. ويسعى جهده ليحقق جميع رغبات ذوى النفوذ من ناخبيه على حساب خزينة الدول و بدون مراعاة للصالح العام [١].

لهذا السبب أقترح بعضهم عدم تجديد أنتخاب النائب أو على الأقل عدم السماح بانتخابه اكثر من مرتين وبذلك لا تصبح النيابة حرفة. واذا علم النائب انه لن

---

(١) فى البلاد التى تكون فيها الأحزاب السياسية قوية ومنظمة قد يهتم النائب بأرضاء حزبه أكثر من أهتمامه بأرضاء دائرته الأنتخابية. أذ يستطيع أعتمادا على سطوة الحزب الذى ينتمي اليه أن ينتخب بسهولة أذ كان لحزبه الأغلبية فى البلاد، ولكن فى هذه الحالة يحل الخضوع للحزب محل الخضوع لناخبي الدائرة وفى كلتا الحالتين لا يكون النائب مستقلا.

ينتخب الا مرة واحدة أو مرتين على الأكثر فأن حرصه على أرضاء ناخبيه يكون أقل،واستقلاله عنهم أوفر ،وتفضيله للمصلحةالعامة على مصلحة دائرته الخاصة أضمن.

ولكن يرد على ذلك أن هذه الطريقة تحرم البلاد من خدمة رجال عديدين قد يكون من المصلحة أعادة أنتخابهم ،ثم أن النيابة ككل وظيفة أو مهنة أخرى تحتاج إلى مران وخبرة . وتقرير قاعدة عدم أنتخاب النائب من جديديجعل البلاد محكومة دائماً بأشخاص تنقصهم الخبرة النيابية .

رابعاً — لذلك لا تحرم معظم الدساتير إعادة إنتخاب النائب وتكتفي بجعل مدة النيابة طويلة نوعاً ما حتى لا يكون النائب دائماً تحت رحمة وتأثير ناخبيه . فأن عضو البرلمان الذى ينتخب لمدة سنة واحـدة مثلا لا يمكن أن يكون مستقلا فى آرائه إزاء ناخبيه خوفاً من عدم تجديد أنتخابه فى العام القادم . أما إذا كان الأنتخاب لعدة سنوات فأن النائب يتمتع بقسط أوفر من الأستقلال فى الرأى، على الأقل فى مدة السنوات الأولى من نيابته .

ولـكن تختلف مدة العضوية بأختلاف الدساتير . فألى عهد قريب كان عضو مجلس العموم بانكلترا ينتخب لمدة ٧ سنوات ولـكن منذ قانون سنة ١٩١١أصبحت مدة العضوية ٥ سنوات . ونظراً لـكثرة الألتجاء إلى حل المجلس فى هذه البلاد قلما يبقى مجلس العموم قائماً طول هذه المادة .

وفى فرنسا ينتخب مجلس النواب لمدة ٤ سنوات والشيوخ لمـدة ٩ سنوات . وفى بلچيكا مدة العضوية٤ سنوات لـكل من المجلسين.وفى تشيكوسلوفاكيا٦ سنوات للنواب و ٨ للشيوخ . وفى الولايات المتحدة ينتخب عضو مجلس النواب لمدة سنتين فقط وهى مدة قليلة لا تضمن حرية النائب بعكس عضو مجلس الشيوخ هناك فينتخب لمدة ٦ سنوات . أما فى مصر فمدة العضوية لمجلس النواب ٥ سنوات وللشيوخ عشر سنوات .

خامساً — ولكن لا يتمتع النائب بالأستقلال إزاء ناخبيه إلا إذا ضمن عدم عزلهم له طول مـدة نيابته . ولذلك لا تسمح الدساتير النيابية للـناخبين بعزل النواب الذين أنتخبوا فى دائرتهم . لأن النائب فى النظام النيابى البحت لا يمثل دائرته الأنتخـابية

فقط بل بمجرد انتخابه يعتبر أنه يمثل الأمة كلها فكيف يمكن أذن لجزء محـدود من الناخبين عزله ؟ وقد رأينا أن السبب فى عدم الاعتراف بالاستقالة على بياض هو أن هذه الاستقالة تؤدى فى الواقع إلى السماح للناخبين (أو لعدد قليـل منهم يدعى أنه ينطق بأسمهم) بعزل النائب .

ومـع ذلك فثلث الولايات تقريباً فى جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية تسمح للناخبين في الدائرة الانتخابية بعزل أو إقالة (Recall) منتخبيهم ، ولا يطبق ذلك على أعضاء المجـالس التشريعية فقط بل على جميـع الموظفين والقضاة الذين يعينون بطريق الانتخاب. وهذا نوع من أنواع الديموقراطية أو نظام الحكم شبه المباشر (Régime Semi-direct) ولكنه يتعارض مع النظام النيابى البحت .

سادسا — لتحرير النائب من ضغط ناخبيه يستحسن أن لا يشترط فيه ان يكون مقيما فى الدائرة التى يرشح نفسه عنها فى البرلمان . وترك الحرية للنائب لترشيح نفسه فى أى دائرة من دوائر القطر أكثر اتفاقاً مع فكرة عضو البرلمان يمثل الأمة كلها.

ويلاحظ فى النهاية أنه بالرغم من تقرير قاعدة أن النائب فى النظام النيابي الحقيق لاينوب عن دائرته فقط بل عن الأمة كلها، وبالرغم من سعى الدساتير والقوانين لتحقيق ذلك بتحرير الناخب بقدر الامكان من ضغط ناخبي دائرته وتأثيرهم عليه ، بالرغم من ذلك كله لا زلنا نجد أن الاعتقاد الشائع فى كثير من البلاد ، العريقة منها فى الحياة النيابية والحديثة ، هو أن النائب أو عضو البرلمان يمثل قبـل كل شيء دائرته التى انتخب فيها وأنه عليه أن يسعى أولا لخدمة هذه الدائرة . ولا يسود هـذا الاعتقاد جمهور الناخبين وحدهم بل يتعداهم إلى النواب . وكثيراً ما يقرر ويصرح هؤلاء فى خطبهم الانتخابية أو في « حفلات التكريم » التى تلى انتخابهم أنهم خدام دائرتهم الأمناء « وممثلوها » فى البرلمـان ناسين أو متناسين النصوص الدستورية الصريحة التى تقرر أن عضو البرلمان يمثـل الأمة كلها لا دائرته الانتخابية فقط . والأمثلة على ذلك كثيرة .

جاء مثلا فى الخطبة الذى ألقاها وزير سابق نجيب الهلالى بك فى حفلة تكريمه بالمطرية (دائرته الانتخابية) فى ١٣ إبريل سنة ١٩٣٦ ما يأتى : « إن شرف النيابة عنكم لا

يعادله شرف أى منصب وإذا كانت الأمة مصدر السلطات فأنها لمصدر الشرف » وإلى هنا لا أنتقاد . لكن الخطيب أضاف : « أعاهدكم عهد الله أن أكون محامى الدائرة ، بل خادمها الأمين، بل أقول لكم أن النائب الذى لا يخدم دائرته لا يكون له شرف سياسى » (هتاف : فليحى العهد الصريح)[١]. كلا ! إن الشرف السياسى على ما نعتقد هو أن يخدم النائب أمته لا دائرته . والنظام النيابي المصرى مبنى على أن النائب هو ممثل الأمة كلها « ومحاميها » « وخادمها الأمين » لا ممثل أو محامى أو خادم دائرته وحدها[٢].

وهذا التعارض بين الواقع والأعتقاد الشائع وبين النصوص والنظريات الدستورية ليس قاصراً على مصر وحدها كما قلنا بل يعم كثيراً من البلاد النيابية .

ولكن يخفف من خضوع النائب لدائرته تقيده بمبادىء حزبه السياسى .وفى البلاد ذات الأحزاب السياسية المنظمة قد يحرص النائب على إرضاء حزبه أكثر من حرصه على إرضاء دائرته الأنتخابيه . وهذا هو الحال فى البلاد التى لا يوجد فيها إلا حزب واحد قوى تؤيده أغلبية الأمة بينما الأحزاب الأخرى لا تمثل فى مجموعها إلا أقلية الناخبين ومثال ذلك مصر . فأن مرشح الوفد الآن يمكنه أن يضمن الفوز فى معظم دوائر القطر حتى لو لم تربطه بالدائرة التى يرشحه الوفد فيها أية رابطة[٣] . وفى هذه الحالة يقل حرص النائب على إرضاء دائرته ويحل الخضوع للحزب محل الخضوع للدائرة .

---

(١) راجع جريدة الجهاد عدد ١٤ ابريل سنة ١٩٣٦ تحت عنوان : « خطبة وطنية بليغة سعادة نجيب الهلالى بك فى حفلة تكريمه بالمطرية أمس » .

(٢) ولذا نؤيد على العكس موقف الشيخ لويس أخنوخ فانوس فى جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ. كان المجلس يتناقش فى مسألة المحمل وسفر الكسوة الشريفة وطلب الشيخ لويس فانوس،وهو غير مسلم،الكلمة فقامت ضجة لم يعبأ بها وأرتقى المنصة وبدأ كلامه قائلا «لست هنا مسيحياً ولا قبطياً ، ولكننى مصرى قبل كل شيء. ولى الحق وأنا ممثل الأمة أن أتكلم فى كل موضوع »هذا تفسير وتطبيق صحيح لمبدأ أن النائب يمثل الأمة كلها لا الطائفة الدينية أو الأقتصادية أو الدائرة الأنتخابية التى ينتمى اليها فقط .

(٣) يساعد على ذلك أن قانون الأنتخاب المصرى الحالى لا يشترط فى المرشح أن يكون مقيما فى الدائرة التى يرشح نفسه عنها .

ومن جهـة أخرى فان النائب لا يقرر شيئاً وحده بل بالاشتراك مع أعضاء البرلمان ومهما كانت رغبته صادقة فى خدمة دائرته فأنه لا يستطيع أن يحقق لها طلباً أو يؤدى لهـا خدمة إلا إذا وافق على ذلك البرلمان والحكومة أو هذه على الأقل . والنائب يعلم ذلك بالطبع فهو يعد و يتعهد بكل شىء فأذا عاد لدائرته أمكنه أن يقول لناخبيه « لقد سعيت وأجتهـدت ولكن لم يوافق البرلمان أو لم توافق الحكومة على طلبى » . وفى الواقـع معظم الطلبات التى يطلبها الناخبون من نائبهم فى البرلمان هى طلبات شخصية لا علاقة لها بالمصلحة العامة كالتوسط لدى الحكام بقصد مساعدتهم أو توظيفهم أو توظيف أبنـائهم وأقاربهم الخ . فهم ينظرون إلى النائب كوسيط بينهم و بين أولى الأمر . ولذا من مصلحة الجميع أن تسود فكرة أن النائب هو ممثل الأمة كلها لا ممثل الدائرة وحدها لأن فى سيادة هذه الفكرة تخفيف لضغط الناخبين على النائب .

الركن الثالث : أستقلال البرلمان مدة نيابته عن مجموع الناخبين : —

النظام النيابى مبنى أيضاً على أستقلال البرلمان قانوناً مدة نيابته عن مجموع الناخبين إذ تقتصر وظيفة الناخبين فى النظام النيابى البحت على تكوين البرلمان بأنتخاب أعضائه فاذا ما تمت عملية الانتخاب هذه أنتهت مهمة الشعب الدستورية وأصبح البرلمان هو صاحب السلطة القانونية ، إذ هو الذى يقوم فعلا بمباشرتها بالاشتراك مع الهيئة التنفيذية أو الحكومة . فسن القوانين وتقرير الميزانية والضرائب والتصديق على المعاهدات كل ذلك من عمل الحكومة والبرلمـان بدون تدخل من جانب الشعب أو مجموع الناخبين . فالقانون مثلا فى البلاد التى تأخذ بالنظام النيابى البحت لا يعرض على الشعب لأخذ رأيه فيه أو موافقته عليه بل يصير نافذاً بمجرد أقراره من البرلمان والتصـديق عليه من رئيس الدولة . النظام النيابى أذن يفـترض أن الشعب غير أهل لأن يباشر بنفسـه السلطة فهو يكتفى بأن يختار الأشخاص الذين يحلون محله فى مباشرتها . وهـذا هو السبب الذى حـدا بجان جاك روسو إلى انتقاد النظام النيابى انتقاداً مراً وتفضـيل الديموقراطية المباشرة عليه . لقد أشرنا إلى عبارته الشهيرة التى وصف بها النظام النيابى الأنكليزى « يظن الشعب الأنكليزى أنه حر ولكنه واهم فى ظنه فهو ليس حراً إلا

فى فترة انتخاب أعضاء البرلمان . فاذا ماتمت عمليه الأنتخاب عاد الشعب عبداً لا سلطة له . فى اللحظة التى يختار فيها الشعب ممثليه يفقد حريته وكيانه . » والوصف المذكور لا ينطبق على انكلترا وحدها فى ذلك الوقت بل على جميع الدول التى تأخذ بالنظام النيابى البحت [١].

وبذلك يتميز النظام النيـابى تماماً عن النظام المباشر أو شبه المباشر . ففى النظام المباشر يحكم الشعب نفسه بنفسه بدون واسطة أو بواسطة أشخاص تابعين له مباشرة وله عزلهم فى أى وقت يشاء ، وفى النظام شبه المباشر - كما سنرى - يشترك الشعب اشتراكاً فعلياً مع البرلمان فى عمل القوانين إما بالموافقة على مشروعاتها أو باستعمال حقه فى اقتراحها أو فى الأعتراض عليها . وفى بعض البلاد أيضاً يشترط موافقته على المعاهدات المهمة كما هو الحال فى دستور الأتحاد السويسرى . ولا شىء من هذا كله فى النظام النيابى البحت . ولذلك يمكننا القول أن النظام النيابى البحت قائم فى الواقع على سيادة البرلمان : السيادة الأسمية للأمة أما السيادة الفعلية والقانونية فللبرلمان وحده أوللبرلمان مع الحكومة بحسب الدساتير The King in parliament كما يقول الأنكليز .

١) فلو أرادت الأمة سن تشريع معين فهل تستطيع إرغام البرلمان على مناقشته ووضعه ؟ كلا لأنه ليس لها قانوناً فى النظام النيابى أقتراح القوانين بل هذا من مظاهر الديموقراطية نصف المباشرة .

٢) وإذا لم توافق الأمة صاحبة السيادة الأسمية على تشريع صادر من البرلمان فلا يمكنها مع ذلك أن توقف هذا التشريع بالأعتراض عليه أى باستعمال حق الفيتو الشعبى كما يحصل ذلك فى النظام شبه المباشر لأن إرادة البرلمان فى النظام النيـابى البحت إذا وافق عليها رئيس الدولة نافذة ، وكل ما يمكن للشعب أو لمجموع الناخبين عمله هو عدم تجديد أنتخاب أعضاء البرلمان إذا أنتهت مدة نيابتهم .

٣) واذا أختلف الشعب والبرلمان فى الرأى ولم تستعمـل الحكومة حق الحل

---

(١) نلاحظ مع ذلك أن النظـام النيابى تطور فى انجلترا فى الوقت الحاضر وأصبح أستفتاء الشعب فى المسائل الهامة عن طريق حل مجلس النواب وعمـل أنتخابات جديدة أمرا عاديا . وبذلك لا يكون إنتقاد روسو للنظام النيابى الأنكليزى فى محـله الآن .

فأن البرلمان يبقى حتى نهاية مدته بدون أن يكون للشعب الحق فى إسقاط النواب .

حقيقة أنه يصح فى بعض الولايات السويسرية كما سنرى لعدد معين من الناخبين طلب حل المجلس النيابى كله فأذا ما تقدم مثل هذا الطلب وعرض الأمر على الشعب للأستفتاء ووافق أغلبية الناخبين عليه أنحل المجلس[1] وقد أخذت بهذه الطريقة بعض دساتير الولايات الألمانية كدستور باڤاريا (١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٣٠) وبروسيا (دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ٦ و ١٤) وساكس (دستور أول نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ١٩) وغيرها . ولكن حق الحل الشعبى هذا ليس من مميزات النظام النيابى بل النظام نصف المباشر Regime semi-direct (كحق إقالة النائب Recall الذى سبق لنا الأشارة اليه) . أو هو على اى حال أستثناء لا يقاس عليه .

أما فى النظام النيابى البحت كالنظام المصرى والفرنسى والبلچيكى والانكليزى فالشعب أو بعبارة أخرى الناخبون لا يملكون حق حل مجلس النواب بطريق الأقتراع على ذلك، وكل ما يستطيعون عمله هو تقديم العرائض لرئيس الدولة مطالبين إياه باستعمال حقه الشرعى فى حل المجلس . وشتان بين الطريقتين . ففى الطريقة الأولى حق الحل فى يد أغلبية الناخبين بينما فى الحالة الثانية يتوقف الأمر على تدخل رئيس الدولة الذى له وحده عن طريق حكومته هذا الحق .

تكييف العلاقة بين البرلمان والأمة أو مجموع الناخبين : وبناء عليه نجد أنه من الخطأ القول أن البرلمان فى النظام النيابى هو وكيل عن الأمة . هذه العبارة التى كثيرا ما تستعمل فى اللغة الدارجة (للدلالة على أن البرلمان هيئة منتخبة من بين أفراد الأمة بعكس الملك الوراثى مثلا أو بعكس مجلس الشيوخ المعين فى بعض البلاد) ليست صحيحة من الوجهة القانونية . أن البرلمان ليس «وكيلا» عن الأمة كما أن عضو البرلمان ليس « وكيلا » كما رأينا عن دائرته الأنتخابية .

---

(١) ويطلقون على حل البرلمان أو المجلس النيابى بهذه الصفة عبارة الحل الشعبى Dissolution Populaire (أنظر فيما يلى الديموقراطية شبه أو نصف المباشرة) .

أن كلمة «وكيل» قانونا تستدعي وجود « موكل » و« وكيل » و «وكالة» على سبيل الألزام ، وتفترض أن الموكل له عزل الوكيل متى شاء وهذا كله لا ينطبق على العلاقات الموجودة فى النظام النيابي البحت بين الشعب أو مجموع الناخبين من جهة والبرلمان من الجهة الأخرى . فأولا - البرلمان فى النظام النيابي كما رأينا ليس مقيداً قانونا برأى مجموع الناخبين بل هو حر قانونا فى حدود الدستور فى أستعمال سلطته كما يرى بعكس الوكيل فهو مقيد بأرادة الموكل . وثانيا -رأينا أن النظام النيابي البحت لا يعطى الناخبين الحق فى حل البرلمان مع أنه للموكل الحق دائما فى عزل وكيله .

فعملية الأنتخاب فى النظام النيابي البحت ليست وكالة بل (أختيار) Simple choix ،الناخبون يختارون الأشخاص الذين يتولون الحكم لمدة معينة وهؤلاء الأشخاص « المختارون » ليسوا « وكلاء » عن الناخبين الذين أختاروهم أو عن مجموع الناخبين أو عن الأمة بل يكونون مجتمعين ، بهيئة مجلس أو برلمان ، الهيئة التى لها قانونا حق التكلم باسم الأمة والتعبير عن أرادتها .

وفي بعض البلاد يعين القضاة بطريق الأنتخاب ولم يقل أحد أن القاضي فى هذه الحالة يعتبر وكيلا عن ناخبيه . بل هو موظف معين للقيام بمهمة خاصة هى الفصل فى المنازعات. كذلك الحال الى حد ما بالنسبة لأعضاء البرلمان المنتخبين. نحن لا نذهب الى حد تشبيه النواب بالقضاة المنتخبين وأعتبارهم « موظفين » مثلهم لانه يراعى فى أنتخاب النواب عامل آخر لا يراعي فى أنتخاب القضاة . فالقصد من تعيين النواب بالأنتخاب هو أن يكونوا ممثلين بقــدر الأمكان للأمة . أما القصد من أنتخاب القضاة بدلا من تعيينهم بواسطة السلطة التنفيذية- كما هو المتبع فى معظم البلاد - فهو جعلهم مستقلين تماما عن هذه السلطة . ولذلك فالقاضي المنتخب ليس نائبا أو ممثلا Représentant بل موظفا fonctionnaire أما عضو البرلمان المنتخب من الشعب فهو ليس موظفاً fonctionnaire بل نائبا أو ممثلا Représentant . نعرف كل ذلك وأنما قصدنا بالأستدلال بحالة القاضي المنتخب بيان أن عملية الأنتخاب لا تؤدى حتما الى أنشاء علاقة وكيل بموكل فكما أن القاضي الذى يعين بالأنتخاب ليس وكيــلا عن ناخبيه وليس لهؤلاء سلطة عليه فى أثناء قيامه بوظيفته ، كذلك عضو البرلمان المنتخب ليس

وكيلا عن دائرته ولا يمكن توكيله بشيء على سبيل الألزام ، والبرلمان فى مجموعه ليس وكيلا عن مجموع الناخبين أو عن الأمة بالمعنى المستفاد من كلمة « وكالة » فى القانون المدني بل هو - كما قلنا - الهيئة الذى أنتقلت اليها سلطة الأمة لمدة معينة لكي تستعملها هذه الهيئة بحرية وبما تراه إلاوفق للمصلحة العامة .

وان كان ولا بد من تكييف العلاقة القانونية بين البرلمان والأمة أو مجموع الناخبين بالرجوع ألى القانون المدنى فنى نظرنا فكرة الوصاية أقرب ألى الواقع من نظرية الوكالة . أن العلاقة بين البرلمان والأمة أقرب ألى علاقة الوصى بالقاصر منها ألى علاقة الوكيل بالموكل. فالأمة قاصرة، عاجزة عن التعبير عن رأيها قانوناً ألا بواسطة وعن طريق نوابها ، والبرلمان هو الذى يتكلم قانوناً بأسمها و يعبر عن أرادتها و يدير شئونها كما أن الوصى هو الذى يدير شئون القاصر و يمثله .

وأهم مثل يذكره الكتاب الأنكليز لبيان مبلغ أستقلال البرلمان عن مجموع الناخبين ولأثبات أن العلاقة بينهما لا شأن لها بالوكالة ماحصل فى سنة ١٧١٦عندما كانت مدة نيابة مجلس العموم فى ذلك الوقت بحسب قانون قديم صادر فى سنة ١٦٩٤ ثلاث سنوات فقط وعلى ذلك كان يجب أن تنتهي مدة نيابة المجلس القائم فى سنة ١٧١٧ . ولكن لاحظ الملك ووزراؤه أن أجراء أنتخابات جديدة فى ذلك الوقت ربما أدى ألى بعض القلاقل ، وعلى ذلك تقدمت الوزارة الى البرلمان بقانون سنة ١٧١٦ (The septenial act) الذى جعل مدة النيابة سبعة سنوات بدلا من ثلاثة وطبق هذا القانون فى الحال على أعضاء المجلس وبذلك امتدت مدة نيابتهم أربعة سنوات جديدة[١].

ويقول ديسي (Dicey) أن هذا هو الدليل القاطع على أن البرلمان من الوجهة القانونية ليس مجرد وكيل بسيط عن مجموع الناخبين لأن الوكيل لا يستطيع ان يمد أو يمط بمحض سلطته فى مدة وكالته .

وخلاصة القول أن النظام النيابى البحت يتنافى مع كل نظرية أو قاعدة

---

(١) عدل هذا القانون فى أغسطس سنة ١٩١١ The Parliament act وأصبحت مدة النيابة خمسة سنوات بدلا من سبعة .

ترمى ألى تحويل النائب الى مجرد وكيل بسيط للناخبين ولذلك قررت الدساتير الحديثة بطلان كل وكالة على سبيل الالزام (Mandat impératif) كما رأينا. كما يتنافى مع أعتبار البرلمان نفسه وفى مجموعة وكيلا عن الناخبين. ويصح ان نشير هنا الى ما قاله العلامة أسمين فى هذا الصدد (١)

« النواب مستقلون تماما ولهم حرية التقدير الكاملة فى أستعمال سلطتهم لتأدية وظيفتهم طول مدة نيابتهم. وليس للناخبين الحق فى عزلهم أو تقييد سلطتهم بأوامر وتعليمات أو الزامهم أنتهاج خطة معينة او أتخاذ حل معين. فالنواب ليسوا مجرد وسطاء أو وكلاء عن ناخبيهم أو عن الشعب بل هم ممثلوه الشرعيون أنتقلت اليهم سلطة الأمة طول مدة نيابتهم فيجب أن يعملوا بحرية وبحسب ضمائرهم وبما يرونه الأوفق للمصلحة العامة ».

« ويمكن تشبيه النواب فى الحكم النيابى البحت بالموظفين أو القضاء الذين تسمح بعض الدساتير بتعيينهم بالأنتخاب. فهذا التعيين بالانتخاب لا يعطى للناخبين سلطة عليهم مدة قيامهم بوظائفهم ». وهذا نفس ما قلناه.

الركن الرابع: تجديد أنتخاب النواب من وقت لآخر دوريا: أذا كان أستقلال البرلمان عن مجموع الناخبين ركناً أساسياً للنظام النيابى البحت فمن جهة أخرى يجب ألا ننسى أن الغرض من النظام النيابى هو أن يعبر النواب عن شعور الأمة وأرادتها وهذا هو السبب فى تعيين أعضاء البرلمان بطريق، الانتخاب لأن أنتخابهم بواسطة الشعب خير وسيلة لجعلهم ممثلين بقدر الأمكان لرغباته وشعوره. ولكن مع مرور الزمن قد يكف البرلمان عن أن يكون ممثلا حقيقة لآراء أغلبية الشعب فيجب أذن الرجوع ألى الأمة وعمل أنتخابات جديدة أى تجديد البرلمان. فالنواب فى النظام النيابى لا ينتخبون ألا لمدة محدوده تختلف بأختلاف الدساتير، وألا أذا قلنا بعكس ذلك وأطلقنا مدة النيابة أو جعلناها لمدة طويلة جداً كعشرين أو ثلاثين سنة مثلا فأن الشعب يفقد كل رقابة فعلية علي ممثليه ويتحول الحكم النيابى الديموقراطى ألى حكم أرستوقراطى. فالأنتخابات الدورية العامة توفق بين أستقلال البرلمان من جهة

---

(١) Esmein, Eléments du droit Constitutionnel.

والأحتفاظ بسلطة الأمة من جهـة أخرى . فالبرلمان مدة نيابته حر فى تصريف شئون الدولة ولكن أذا ما حلت الأنتخابات العامة لتجديد البرلمان فأن الأمة تسترد كامل سلطتها وتبدى رأيها . فأن وافقت على سياسة البرلمان وخطته أعادت أنتخاب أعضائه أو معظمهم ، وأن كانت غير راضية عن هذه السياسة والخطة أسقطتهم وأنتخبت غيرهم ليطبقوا سياسة جديدة وخطة أخرى .

فتوقيت نيابة أعضاء البرلمان تجعل هؤلاء حرصين على أحترام أرادة الأمة رغبة فى الأحتفاظ بمقاعدهم فى الأنتخابات القـادمة . ولكن رأينا أن تقصـير مدة النيابة يؤثر فى أستقلال البرلمان فى مجموعة وأستقلال النائب أزاء دائرته . ولذا قلنا أن خير الحلول هو أن تكون مدة النيابة أو العضوية متوسطة بين الطول والقصر حتى نضمن أستقلال النواب من جهة ، وتحقيق رقابة الأمة من جهة أخرى . ونرى أن مدة أربعة أو خمسة سنوات مدة معتدلة. ومدة ٤ سنوات هى التى أخذ بها الدستور البلجيكى لكل من الشيوخ والنواب والدستور الفرنسى بالنسبة لمجلس النواب . ومدة الخمس سنوات هى مدة عضوية النائب فى مصر (مادة ٨٦ من الدستور) . وعلى العكس نرى أن جعل مدة النيابة عشر سنوات كما هو الحال بالنسبة لمجلس الشيوخ المصرى يجعل هذا المجلس أقل تمثيلا لأرادة الأمة اذ ان عضو الشيوخ المنتخب ، فى آخر مدة عضويته ، يمثل هيئة أنتخابية مضى عليها عشر سنوات. ولكن يخفف من ذلك كثيراً تجديد هذا المجلس تجديداً جزئياً ، أذ يتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين والمنتخبين كل خمس سنوات (مادة ٧٩ دستور) . وما قلناه عن مجلس الشيوخ المصرى نقوله أيضاً عن مجلس الشيوخ الفرنسى الذى ينتخب لمدة ٩ سنوات ويتجدد ثلثه كل ثلاث سنوات على التتابع . أما مدة العضوية في مجلس العموم الانكليزى فكانت - كما رأينا - ٣ سنوات بقانون سنة ١٦٩٤ ثم ٧ سـنوات بقانون ١٧١٦ السابق الأشارة أليه وهى الآن خمس سنوات منذ ١٩١١ كما هو الحال فى مصر بالنسبة لمجلس النواب .

٣ — تطور النظام النيابى وأزمته

١ - النظام النيابى أساسه الديموقراطية ولكنه مبنى على ديموقراطية متزنة معتدلة،

إذ تقتصر وظيفة الشعب الدستورية وأشتراكه فى الشئون العامة فى الحكم النيابى البحت - كما درسناه للآن -على أنتخاب النواب فقط .فأذا ما تمت عملية الأنتخاب أصبح البرلمان أو المجلس النيابى هو صاحب السلطة والنفوذ ، فهو الذى يقوم بسن القوانين وبمراقبة السلطة التنفيذية أو الحكومة ، بدون تدخل من جانب الشعب أو هيئة الناخبين . فالنظام النيابى البحت مؤسس على هذه القاعدة التى سبق لنا ذكرها «السيادة الأسمية للأمة والسيادة الفعلية للبرلمان» . وهذا ما يزال عليه الحال فى بعض البلاد النيابية . ففى فرنسا مثلا البرلمان هو « الكل فى الكل » إذا صح لنا أستعمال هذا التعبير الدارج الواضح المعنى .

فأولا - لم يعترف دستور سنة ١٨٧٥ (وهو الدستور الحالى) للشعب الفرنسى أو للناخبين مهما بلغ عددهم بحق أقتراح القوانين و إرغام البرلمان علي مناقشتها،كما أن ليس لهم الاقتراع على رفض القوانين التى يوافق عليها البرلمان ، أو علي حل مجلس النواب قبل أنتهاء مدته . وتقتصر وظيفة الناخبين هنالك على تجديد مجلس النواب كل أربعة أعوام وتجديد مجلس الشيوخ جزئيًا كل ثلاثة أعوام.وبعبارة أخرى لم تنتقل السلطة من البرلمان للأمة أو لهيئة الناخبين بالرغم من أن فرنسا كانت أسبق الدول إلى تقرير مبدأ سيادة الأمة .

وثانيًا — ساعد على نفوذ البرلمان وسلطته تعطيل حق الحل فى فرنسا فلم يستعمل رئيس الجمهورية الفرنسية حقه فى حل مجلس النواب منذ سنة ١٨٧٧ . ومعلوم أن الألتجاء إلى حل المجالس النيابية قبل انتهاء مدتها وعمل أنتخابات جديدة يوجد نوع من الرقابة للناخبين على نوابهم .

فالنظام الفرنسى الحالى هو أصدق مثل للحكومة النيابية أو التمثيلية Gouvernement représentatif -كما صورناها فى الصفحات المتقدمة - التى تضع مقاليد الأمور فى يد نواب الأمة وممثليها بدون إشراك للأمة معهم فى الحكم .

٢ - ولكن أنتشار الروح الديموقراطية والثقافة العامة وإزدياد عدد المتعلمين فى الشعوب المتمدنة جعل معظم هذه الشعوب لا تكتفى بالدور المحدود الذى تلعبه فى النظام النيابى البحت . وصارت تطالب بالأشتراك فى الحكم بطريقة أكثر مباشرة

وجدية . ولذلك أدخلت دساتير عديدة على النظام النيابي البحت عناصر جديدة ليست منه كالأستفتاء الشعبي والفيتو الشعبي أو حق الاقتراح الشعبي، كما أعطى بعض هذه الدساتير للناخبين الحق فى الأقتراع على حل مجلس النواب أو على عزل رئيس الدولة المنتخب . هذه العناصر الجديدة غيرت من شكل النظام النيابي البحت وحولته إلى نظام آخر : هو النظام شبه أو نصف المباشر - الذى سندرسه بعد قليل - والذى لايترك الأمر للبرلمان وحده بل يشرك الأمة معه ، خصوصاً فى التشريع .

٣ - وكان للأسباب المتقـدمة (١) تأثير ظاهر حتى فى البـلاد التى أحتفظت بالنظام النيابى فى ظاهره وشكله كأنكلترا مسقط رأسه. فهذه البلاد مع أحتفاظها بالحكم النيابى فى شكله ، وقصرها أشتراك الشعب فى الشئون السياسية على أنتخاب أعضاء البرلمان بدون تدخل فى التشريع بطريقـة من طرق الحكم نصف المباشر (رفرندم - فيتو شعبى الخ) ، بدأت مع ذلك تطبق هـذا النظام النيابى بروح جديدة تشعر بأن للشعب المقام الأول والمنزلة الأولى . من ذلك تقصير مدة نيابة الأعضاء لتقوية رقابة الشعب على نوابه ، والأتجاه بكثرة ألى حل البرلمان (Dissolution) بقصد الوقوف على رأى الأمة فى كل مسألة جديدة هامة ، بفكرة أن البرلمان القائم ليس له الحق فى حل المسائل الهامة التى تجد بعد الانتخابات ، والتى لم تكن موضع مناقشة أواعتبار أثناء هذه الأنتخابات العامة ولم ينتخب النواب على أساسها . فلا بد أذن لحلها من برلمان جديد وأنتخابات جـديدة أى الرجوع إلى الأمة (٢). وقد بدأ ظهور ذلك جلياً فى أنجلترا منذ الثلث الأخير من القرن الماضى وخصوصاً منذ بدء القرن الحاضر .

ففى سنة ١٨٦٨ لما أحتدمت المناقشات بشأن الكنيسة الأرلندية صرح رئيس الوزارة الأنكليزية فى ذلك الوقت (دسرائيلى) أن البرلمـان الموجود لا يملك أدبياً الأختصاص لحل هذه المسألة ولم يوكله الناخبون فى حلها لأنها لم تكن معروضة وقت

---

(١) أى أنتشار الديموقراطية والثقافة العامة ومطالبة الشعوب بالأشتراك الفعلى فى الحكم.

(٢) وحل البرلمان فى هذه الحالة يشبه كثيراً أستفتاء الشعب بطريق «الرفرندم» Referendum ويمكن تسميته بالحل الاستفتائى ،ولكن الأستفتاء الحقيقى من مظاهر الديموقراطية شبه أو نصف المباشرة بعكس حق الحل فهو من مظاهر الديموقراطية النيابية.

الانتخابات العامة . وقد دافع المستر بلفور عن نفس الرأى فيما بعد فلم يسلم بأن البرلمان المنتخب أثناء حرب البوير (جنوب أفريقيا) و بالتالى على أساس السياسة الخارجية يمكنه مناقشة وتعديل التعريفة الجمركية،أى لا بد لذلك من حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة لاخذ رأى الناخبين .

وفى سبتمبر سنة ١٩٠٠ حلت الوزارة الانكليزية (وكانت من حزب المحافظين حينذاك) مجلس النواب مع أنها كانت حائزة فيه على أغلبيــة كبيرة و بررت ذلك بأنها فى حاجة لتأييــد الشعب لاتمام المهمتين الكبيرتين : تنظيم مســتعمرات جنوب أفريقيا بعد ضمها إلى الأمبراطورية وتنظيم الجيش . وقد أنتقدت المعارضة (حزب الأحرار) بشدة هـذا الحل وتلك الخطة التى ترجع بنا الى العهد القديم حيث كان النواب ينتخبون لغرض معــين و يستلمون من ناخبيهم توكيلا صريحًا وتعليمات على سبيل الالزام ، قائلة أنه بحسب القواعد الدستورية المتبعة فى الحكومة النيابية لا تحتاج الحكومة والبرلمان إلى أى توكيل خاص من الشعب للقيام بهذه الأمور . وهذا حقيق لأن البرلمان حر – بحسب النظام النيابى البحت كما درسناه فى تصريف شئون الدولة بدون حاجة إلى « توكيل » من الأمة أو من الناخبين كلما جدت مسألة من المسائل لأنه ليس « وكيلا» عنها أو عنهم بالمعنى القانونى المعروف ، بل هو الهيئة التى أنتقلت اليها لمدة محدودة (مدة النيابة) سلطة الأمة لكى يستعملها على الوجه الذى يراه بدون رجوع ألى هيئة الناخبين أو الشعب . وفى الالتجاء إلى الحل للأسباب المتقدمة أنكار لهذا المبدأ وتجاهل لسلطة البرلمان وأعتراف ضمنى بأنه شبه وكيل لا يغنى رضاؤه عن رضاء الأصيل (الشعب أو الأمة) .

ولكن بالرغم من ذلك نست المعارضــة (الأحرار) أو تناست مبدأها الذى دافعت عنه فى ســنة ١٩٠٠ حينما أخذت على الحكومة تقديم قانون التعليم (Education Bill) إلى البرلمان فى سنة ١٩٠٢ بدون أستشارة هيئــة الناخبين عن طريق حل مجلس العموم وعمل أنتخابات جديدة . وفى نوفمبر ســنة ١٩١٠ حلت الوزارة الأنكليزية – المؤلفة هذه المرة من حزب الأحرار برئاسة المستر اسكويث – مجلس العموم بالرغم من الأغلبية الكبيرة التى كانت لها فى المجلس المذكور لعرض

مسألة إصلاح مجلس الوردات على الناخبين . هذه الطريقة (حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة للوقوف على رأى الأمة فى مسألة معينة) التى أصبحت قاعدة متبعة فى انجلترا الآن[1] وفى بعض البلاد النيابية البرلمانية الأخرى قد غيرت من « روح » النظام النيابى البحت ومعناه . وسمى بعض الكتاب النظام النيابى المحرف هذا - الذى يحافظ على الحكومة النيابية فى شكلها مع تغيير « روحها » وتطبيقها - بالنظام شبه أو نصف النيابى (Régime Semi-Représentauf)[2]. ولكن هذه التسمية غير منتشرة . وهنا يجب أن نلاحظ أن الحكومة شبه أو نصف النيابية بالمعنى المتقدم تختلف عن الحكومة نصف المباشرة (Semi-direct) . ففي الحكومة نصف المباشرة نجد - كما قلنا - عناصر جديدة كالاستفتاء (Referendum) على القوانين والفيتو الشعبى والاقتراح الشعبى الخ . وهى لا تتفق والنظام النيابى البحت . أما فيما يسمونه بالنظام شبه أو نصف النيابى فلا يوجد شىء من هذا ولا أثر لهذه العناصر . فالنظام النيابى البحت (كما هو الحال فى فرنسا) يؤدى إلى سيادة البرلمان بينما النظام شبه أو نصف النيابى (كما هو الحال فى انجلترا الآن) يرمى إلى الحد من سلطة البرلمان ونفوذه وإعلاء شأن الناخبين بالالتجاء بكثرة إلى الحل للوقوف على رأى الأمة[3] .

---

(١) فى اكتوبر سنة ١٩٣٥ حلت الوزارة الائتلافية برئاسة المستر بلدوين مجلس العموم وأجرت انتخابات عامة فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٥ لمعرفة رأى الأمة فى موضوع النزاع الأيطالى - الحبشى .

(2) Voir : Esmein, deux formes de gouvernement, Revue du droit public, Tome I, P. 29; Carré de Malberg, Théorie générale de l'Etat, Tome I, P. 381-386.

(٣) ولتسهيل فهم الفروق بين هذه الأنواع نقول : ١) اذا كانت السلطة فى يد البرلمان بمعنى أن البرلمان هو الذى يشرع ويقرر بحرية بدون رجوع الى استفتاء الأمة أو الى حل المجلس للوقوف على رأيها كلما جدت مسألة هامة ، فالنظام نيابى بحت كما هو الحال فى فرنسا . ٢) أما اذا أصبحت القاعدة أن البرلمان القائم ليس له أن يبت بنفسه فى المسائل الهامة المعروضة بل لابد من حل المجلس (البرلمان) وعمل انتخابات جديدة كلما جدت مسألة من هذه المسائل للوقوف على رأى الناخبين فأن النظام يصبح شبه نيابى (Semi-représentatif) كما هو عليه الحال الآن فى انكلترا فان تجارب هذه السنين الأخيرة قد حولت حق الحل عن غرضه الأساسى (وهو فض النزاع بين الوزارة والبرلمان أو بين

٤ — ملاحظة هامة: معظم الكتاب لا يفرق بين النظام النيابي البحت (Régime représentatif pur) كالنظام الفرنسي الذي يسود فيه البرلمان ولا يرجع فيه للشعب إلا في أثناء الانتخابات العامة الدورية لتجديد المجلس النيابي بعد انتهاء مدته، والنظام الذي نعته البعض بنصف النيابي (Semi-représentatif) كالنظام الأنكليزي الذي يستشار فيه الشعب باضطراد عن طريق حل المجلس الشعبي (مجلس العموم) - قبل انتهاء مدته القانونيـة - ودعوة الناخبين إلى انتخابات جديدة عامة كلما عرض على البرلمان قانون هام أو مسألة جديدة . وسبب عدم التفريق هو أن الأختلاف بين النظام النيـابي البحت والنظام نصف النيابي بالمعنى المتقدم ليس في النصوص الدستورية نفسها بل في كيفية تطبيقها كما قلنا.

وفي الواقع « النظام نصف النيابي » ما هو إلا الحالة أو « التطور » الذي وصل اليه تدريجياً النظام النيابي نفسه في بعض البلاد الديموقراطية وخصوصاً إنجلترا . فلا يجوز حينئذ إعتبار كل من هذين النظامين كنوع مستقل ومعارض تماماً للنوع الآخر بل هما صورتان لنظام واحد : النظام النيابي البحت كالنظام الفرنسي يمثل النظام النيابي في أصله ، والنظام نصف أو شبه النيابي كالنظام الأنكليزي يمثل النظام النيـابي بعد تطوره .

٥ — وقد أخذ النظام النيابي ينكمش من جهة أخرى تحت تأثير عوامل مختلفة خطيرة. فالضائقة الأقتصادية والمالية التي عمت جميع البـلاد بعد الحرب العظمى حتى البلاد التي كانت على الحياد . وانتشار المذاهب الشيوعية والأشتراكيـة تحت تأثير روسيا البولشفية . والقلق العام الذي يعقب عادة مثل هذه الحروب وتعدد الاحزاب

أحد المجلسين والمجلس الآخر)وأصبح أداة لأستشارة الشعب بدون الرجوع الى الاستفتاء بمعنى الكلمة (referendum) لأن الناخبين في انكلترا لايصوتون على قانون معروض عليهم بالذات بل يقتصرون على أنتخاب أعضاء البرلمان فلا ينتخبون الا الاعضاء الموافقين أو المعارضين للقانون أو للموضوع الذي سيتناقش فيه المجلس الجديد عقب الأنتخابات. ٣) أما اذا سمح الدستور باستفتاء الشعب على القوانين بالذات أو أعطى للناخبين حق أقتراح القوانين أو الاعتراض عليها الخ . فان النظام لايكون نيابيا ولا شبه نيابي بل شبه مباشر Semi-Direct .

وتشاحنها في معظم البلاد . كل ذلك قد أدى إلى أزمة الحكم النيابي وحمل بعض البلاد على ترك النظم الديموقراطية النيابية وأستبدالها بحكومات قوية لا تخضع لرقابة أو برلمان . فظهرت الدكتاتوريات المدنية فى إيطاليا والمانيا وغيرها ، والعسكرية فى بولونيا وأسبانيا واليونان[١] .

حقيقة أن الحياة النيابية لم تعطل كلية فى بولونيا ولم يلغ البرلمان الغاء تاماً كما حصل فى بعض البلاد الأخرى ولكنه ظل منذ سنة ١٩٢٦ الى سنة ١٩٣٦ تحت رحمة المارشال جوزيف پلسودسكى (Pilsudski) . لقد أظهر المارشال أكثر من مرة زهده وأحتقاره لمركز رئاسة الجمهورية فلم يقبل أن يتولى هذا المنصب حين أنتخب له فى ٣١ مايو سنة ١٩٢٦ ولم يبق فى رئاسة الوزارة إلا مدة محدودة مكتفياً برئاسة الجيش ووزارة الحربية، ولكنه ما كان يسمح بأن يتولى الوزارة شخص ليس من أنصاره وأتباعه،أو يترك البرلمان ينتقد الحكومة ويناقض أعمالها وقراراتها . فاذا عصى البرلمان أمره أو أظهر شيئاً من الأستقلال أجل جلساته أو ذهب اليه وصب عليه جام غضبه ، مستصحباً معه أحياناً بعض أعوانه من الضباط ورجال الجيش مشعراً أعضاء البرلمان أنه فى قدرته أن يلقي بهم خارج المجلس ويحول مكان اجتماعهم إلى معسكر لجنوده،وصرح بذلك مراراً عديدة فى محادثاته مع مكاتبي الجرائد الوطنية والأجنبية. أما اسبانيا فقد عرفت دكتاتورية عسكرية من نوع آخر فى عهد الجنرال پريمودى ريڤيرا (Primo de Rivéra) . الغى الجنرال البرلمان وحكم أسبانيا عسكرياً منذ سنة ١٩٢٣ إلى أن استقال فى سنة ١٩٣٠ . وكان حكمه من الأسباب المباشرة التى أدت الى إنهيار الملكية وقيام الجمهورية فى ١٤ ابريل سنة ١٩٣١ . وها هى الحرب الأهلية طاحنة لا يعلم بماذا تنتهى أبانتصار الثوار وقيام حكومة فاشستية ؟ أم بانتصار خصومهم وتحول أسبانيا كلها إلى جمهورية سوڤيتية شيوعية تتلقى الوحى من موسكو

---

(١) عرفت اليونان أكثر من مرة فى السنوات الأخيرة الديكتاتورية العسكرية وهى الآن ومنذ ٤ أغسطس سنة ١٩٣٦ خاضعة لحكومة ديكتاتورية يديرها رئيس الوزراء، الجنرال متكساس يؤيده الملك . أما الحياة النيابية البرلمانية فمعطله .

وستالين ؟ وعلى كل حال فلا ينتظر أن تعود أسبانيا إلى نظام ديموقراطى نيابى ثابت إلا بعد مدة طويلة .

ولكن أهم الدكتاتوريات الحالية وأكبرها أثراً من الوجهة الدستورية هى بلا شك الدكتاتورية الفاشستية فى أيطاليا والنازية فى ألمانيا . فأن كلا منهما تدعى أنها ليست نظاماً مؤقتاً، أو ضرورة تزول بزوال الحاجة التى دفعت اليها،بل هى نوع جديد للحكم يقدر له أصحابه أنه سيحل محل النظام النيابى البرلمانى الذى أصبح لا يتفق فى نظرهم مع الظروف الأجتماعية والسياسية العصرية . ولما كان كل من النظام الفاشستى والنظام النازى لا يقوم فقط على نكران الديموقراطية النيابية بل الديموقراطية البرلمانية أيضا فسنرجيء الكلام عنهما حتى ندرس النظام البرلماني ذ ته .

الفرع الثالث

الحكومة نصف المباشرة

LE GOUVERNEMENT SEMI – DIRECT

تعريف النظام نصف المباشر وأسباب نبوعه : الحكومة نصف المباشرة هى وسط بين الحكومة المباشرة والحكومة النيابية . ففى الحكومة المباشرة يقوم الشعب بأدارة شئون نفسه بنفسه ؛ وفى الحكومة النيابية البحتة يترك الشعب لنوابه المنتخبين وحدهم أى المجلس النيابى أو البرلمان أمر البت فى شئونه ويتخلى من أجل ذلك تماماً عن أستعمال السلطة التى هو مصدرها ، أما فى الحكومة نصف المباشرة فأن الشعب لا يترك أموره بيد نوابه أو البرلمان تركا مطلقاً غير مقيد بل يرجع اليه فى بعض الظروف الهامة ليقضى بنفسه بما يرى فيه الأصلح له ، وعلى أعتبار أنه هو صاحب الشأن ومصدر السلطات .

فالنظام نصف المباشر يقوم على وجود برلمان أو مجلس نيابى كما هو الحال فى

الحكومة النيابية ولكنه يقر أن للشعب الحق أما فى رفض القوانين التى يسنها نوابه وأما فى أقتراح ووضع التشريع الذى لم يرض به هؤلاء النواب . ولا تقف رقابة الشعب فى النظام نصف المباشر على القوانين بالذات للتشريع بنفسه أو لأقرار ورفض القوانين التى يضعها نوابه ، بل تتعدي رقابته إلى النواب أنفسهم وإلى المجلس النيابى بأجمعه . فيكون له الحق فى أقالة النواب قبل أنتهاء مدة نيابتهم وفى الأقتراع على حل المجلس النيابى أو البرلمان وعمل انتخابات جديدة قبل إنتهاء الفصل التشريعى (Législature) . وقد أعطت بعض الدساتير الحديثة للشعب حق عزل رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية) ذاته ، كدستور ألمانيا الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ودستور النمسا الصادر فى أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ ودستور أسبانيا الصادر فى سنة ١٩٣١ .

ففي الدول التى تأخذ بنظام الحكم نصف المباشر تعتبر هيئة الناخبين سلطة رابعة بجانب السلطات الثلاثة المعروفة التشريعية والتنفيذية والقضائية . ويؤدى تدخل الشعب أو هيئة الناخبين مباشرة فى الشئون العامة وفى التشريع على الخصوص مع قيام البرلمان ، إلى التقليل من نفوذ هذا الأخير .

وأن كان النظام نصف المباشر قد أخذ به من قبل - إذ كان معروفا ومطبقا منذ القرن الماضي فى سويسرا والولايات المتحدة الأمريكية (خصوصاً فى الولايات الخاصة المكونة للأتحاد) - ألا أنه لم ينتشر ويعم ألا فى القرن الحالى وعقب الحرب العظمي وفى الدساتير الأوربية العديدة التى ظهرت حينذاك .

والسبب فى ذلك الذيوع هو :—

أولا - أنتشار الديموقراطية والتعليم . لقد أعلنت الثورة الفرنسية مبدأ سيادة الأمة وأخذته عنها الأمم الأخرى بعد أن فسرت سيادة الأمة بمعنى سيادة مجموع أفراد الشعب ، ولكن إلي عهد قريب كانت السيادة الحقيقية لنواب الشعب لا للشعب نفسه . أذ كانت وظيفة الشعب فى معظم البلاد الديموقراطية قاصرة على أنتخاب الأشخاص الذين يحكمون باسمه وترك الأمر بين يديهم . ولكن بأنتشار التعليم والروح الديموقراطية أصبحت الشعوب أو بعبارة اخرى هيئة الناخبين فى كثير من البلاد

المتمدينة لا تكتفي بهذا القدر الضئيل من الأشتراك فى الحكم ورغبت فى الرجوع اليها وأخذ رأيها فى الظروف الهامة اتقضي بنفسها .

ثانيا — ساعد أيضا على ذيوع النظام نصف المباشر فى الوقت الحاضر الرغبة فى أصلاح عيوب النظام النيابي البحت التى أظهرتها تجارب السنين ووضع حد لسلطة البرلمان ونفوذه .

وسندرس أولا مظاهر النظام أو الحكومة نصف المباشرة ، ثم تطبيقها فى بعض الدساتير (سويسرا والولايات المتحدة على الخصوص مع الأشارة الى بعض البلاد الأخرى) ، ثم مزايا وعيوب هذا النظام ، وأخيراً الديموقراطية نصف المباشرة والدستور المصرى .

أ – مظاهر الحكومة نصف أو شبه المباشرة .

مظاهر الحكومة شبه المباشرة هى الآتية :—

١) لأستفتاء الشعبي (Referendum Populaire)

٢) والفيتو الشعبي (Veto Populaire)

٣) والأقتراح الشعبي (Initiative Populaire)

٤) وحق أقلة النائب (Recall)

٥) وحق الأقتراع على حل البرلمان (Dissolution par voie populaire)

٦) أو على عزل رئيس الدولة (فى الدول ذات النظام الجمهورى)[1] .

ونلاحظ أن الاستفتاء أما أن يكون على مشروع قانون وهو الأستفتاء التشريعى أو على أى قرار أو خطة أتخذتها أو تريد أن تتخذها الحكومة . ولا تأخذ الدساتير بجميع هذه المظاهر دفعة واحدة في العادة بل بمظهر أو أكثر منها . وبعض هذه المظاهر لا تتعارض مع النظام النيابي البحت تعارضاً كبيراً كحق أقالة النائب أو الأقتراع الشعبي على حل مجلس النواب أو على عزل رئيس الجمهورية . وبعضها يتعارض تعارضاً

---

(١) أكثر الكتاب الدستوريين لا يدخلون فى النظام نصف المباشر ألا المظاهر الثلاثة الأولى فقط (الأستفتاء والفيتو الشعبي والأقتراح الشعبي) .

ظاهراً مع النظام النيابي البحت كالأستفتاء والاعتراض والاقتراح الشعبي . وسنتكلم عن كل مظهر من المظاهر الخمسة الأولى أما المظهر السادس فقد سبق الكلام عنه (١).

١- **الأستفتاء التشريعي** (Referendum Législatif) : يضع البرلمان القوانين كما هو الحال في النظام النيابي ولكن لا يصبح القانون تاماً وملزما قانونا أي نافذاً إلا إذا قبله الشعب . وعليه يعرض التشريع الذي وافق عليه البرلمان على الشعب أو بعبارة أخرى على مجموع الناخبين ليقرروا رفضه أو قبوله . ويمكن تشبيه الاستفتاء التشريعي بحق التصديق (Droit de sanction) الذي تعترف به بعض الدساتير الملكية للملك (كدستور بلجيكا ورومانيا مثلا) فأن القانون لا يصبح نافذاً في هذه الحالة الا بعد أن يصدق الملك عليه . كذلك الحال في الأستفتاء التشريعي فان « القانون » الذي يوافق عليه البرلمان لا يصبح قانوناً بمعنى الكلمة إلا بعد أن يقره الشعب . أما قبل ذلك فهو مجرد مشروع فقط (Simple projet) . ولكن هنالك أنواعاً من الاستفتاء التشريعي أقل قوة مما تقدم كما سنرى . ويطلقون على الاستفتاء التشريعي في سويسرا وبعض البلاد كلمة (Plébiscite) ولكن هذه الكلمة لها معنى خاص في بعض البلاد الأخرى كفرنسا وألمانيا الحالية.ففي فرنسا تعيد كلمة (Plébiscite) إلى الأذهان ما كان متبعاً في مدة الأمبراطورية الأولى والثانية أي في عهد نابليون الأول والثالث. إذ كان الشعب لا يدعى بقصد التصويت على القوانين الصادرة من الهيئة التشريعية فحسب بل لاظهار ثقته أو عدم ثقته بالأمبراطور عن طريق الموافقة أو عدم الموافقة على التشريع الصادر منه أو القرار الذي اتخذه . فقد استفتى نابليون بونابرت الشعب الفرنسي في جعل القنصلية مدى الحياة (Cousultat à vie) ثم في أقامة الأمبراطورية فأفتى بهما على التعاقب .

وفي ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ بعد أن حل رئيس الجمهورية لوي نابليون بونابرت المجلس التشريعي (Le Corps législatif) طلب ألى الأمة أن تفوض اليه سلطة كافية لوضع دستور جديد حسب القواعد التي ذكرها في منشوره (٢ ديسمبر)فوافقت

(١) انظر الفصل الثالث ، الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية .

الامة على ذلك بأغلبية ساحقة (٧٫٥٠٠٫٠٠٠ صوتاً). وفى نوفمبر سنة ١٨٥٢ أستفتى الشعب فى مسألة أقامة النظام الأمبراطورى مكان الجمهورية فوافق. واستفتاه أخيراً فى دستور الأمبراطورية الذى وضع فى سنة ١٨٧٠ والذى لم يعش سوى ثلاثة أشهر نظراً لقيام الحرب الفرنسية الألمانيـة وأنهيار الامبراطورية الفرنسـية الثانية (Second Empire) بعد هزيمة سيدان. وظاهر من الأمثلة المتقدمة أن الاستفتاء لم يكن ألا سلاحا فى يد الأمبراطور لتقوية مركزه ولستر سلطته المطلقة.

وهذا هو الحال فى ألمانيا النازية فأن الزعيم هتلر لجأ أكثر من مرة ألى أستفتاء الشعب (Plébiscite) لا للحصول على موافقته على تشريع معين أو لأشراكه فى وضع هذا التشريع، بل لمعرفة مبلغ ثقة الشعب به، والأستناد على هذه الثقة لتقوية مركزه فى الخارج وفي الداخل. وقد نظم هـذا الأستفتاء وقرره قانون صادر من «الريش» فى ١٤ يوليه سنة ١٩٣٣ جاء فى المادة الاولى منه [1] «لحكومة الريش أن تستفتى الأمة لمعرفة ما أذا كانت توافق أم لا على الاجراءات (Mesures) التى تتخذها الحكومة. ويصح أن يشمل هذا الأستفتاء قانونا (Loi) من القوانين». وظاهر من هذا النص أن الاستفتاء أو بعبارة أصح الـ (Plébiscite) ليس قاصراً على القوانين فقط بل قد يقع على أى قرار أو اجراء تتخذه حكومة الريش. فمثلا لما أعلنت الحكومة الالمانية خروج ألمانيا من عصبة الامم فى ١٤ اكتوبر سنة ١٩٣٣ قرر الزعيم هتلر[2] أستفتاء الشعب لمعرفة ما اذا كان موافقاً على هذا القرار ام لا. و بالطبع جاءت نتيجة الأستفتاء مؤيدة لقرار الحكومة. هذا النوع من الاستفتاء لا يقصد به تأييد الديموقراطية بأشراك الشعب فى الوظيفة التشريعية بل تأييد سلطة الحاكم الفرد سواء كان أمبراطوراً، كما كان الحال في فرنسا فى القرن الماضى، أو دكتاتوراً، كما هو الحال فى المانيا الحالية.

---

(١) أنظر: Annuaire de l'Institut International de droit public 1934, P. 85

(٢) وكان الزعيم هتلر فى ذلك الوقت مستشاراً للريش فقط أذ كان المارشال هندنبرج رئيس الجمهورية لا يزال على قيد الحياة وتوفى ٢ اغسطس سنة ١٩٣٤. وبعد هذا التاريخ أصبح أدولف هتلر رئيساً لدولة الريش وللحكومة معاً.

أما الأستفتاء التشريعي كمظهر من مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة فهو يستدعى كما قلنا موافقة الشعب أو هيئة الناخبين على التشريع الصادر من البرلمان حتى يصبح هذا التشريع قانونًا نافذًا (وهذا أهم أنواع الاستفتاء) أو أستشارته فى هذا التشريع على الأقل (الأستفتاء الأستشارى). فالاستفتاء التشريعى على أنواع : ١) فمن حيث ميعاده قد يستفتى الشعب على مشروع قانون كامل صادر من البرلمان وهذا هو الغالب و يسمى الأستفتاء فى هذه الحالة بالفرنسية Referendum post-législatif . وقد يستفتى على المبدأ نفسه قبل أن يوضع فى صيغة قانون كأن ترى الحكومة أو السلطة التشريعية مثلا انه من المستحسن استشارة الشعب عما اذا كان من الضرورى سن قانون فى مسألة معينة قبل البدء فى وضع هذا القانون، فأذا وافق الشعب على ذلك قامت السلطة التشريعيه بوضع القانون المذكور . وهذا الأستفتاء كما نرى سابق على القانون ولذلك يسمونه (Referendum Anterieur) .

٢) ومن حيث موضوعه قد يكون الأستفتاء التشريعى قاصراً على القوانين الدستورية (Referendum Constituant) فلا ينفذ تعديل الدستور فى هذه الحالة إلا بعد موافقة الشعب . أو يتعداها إلى القوانين العادية (Referendum législatif) وهذا أكثر تقييداً لسلطة البرلمان إذ تصبح موافقة الشعب ضرورية ليس فقط لتعديل الدستور بل أيضًا لسن القوانين الأخرى .

٣) ومن حيث قوته قد يكون ملزماً (obligatoire) بمعنى أن نتيجة الأستفتاء تلزم البرلمان أو الحكومة . أو إستشاريًا (Referendum de consultation) وحينئذ لا يلتزم البرلمان أو الحكومة بنتيجة الأستفتاء وتكون له قيمة إستشارية فقط . ولكن يلاحظ أنه فى الدول الديموقراطية لا يصح إهمال إرادة الشعب . فأذا ما أستشير الشعب فى موضوع وأبدى رأيه فيه وجب على الحكام الخضوع لهذا الرأى .

٤) وأخيراً ينقسم الأستفتاء من حيث ضرورته إلى إجبارى (Obligatoire) وأختيارى (Facultatif) ففى الحالة الأولى يكون البرلمان ملزمًا بمقتضى نص الدستور وبدون توقف ذلك على أى إرادة أخرى بعرض القانون على الشعب لأخذ موافقته

عليه . وفى الحالة الثانية يجعل الدستور عرض القانون للأستفتاء أو عدم عرضه متوقفاً على إرادة البرلمان نفسه (أى يترك الدستور البرلمان حراً فى استفتاء الشعب أو عدم استفتائه حسبما يرى) ، أو على إرادة عدد من أعضائه الثلث أو الربع مثلا ، أو على رغبة الحكومة ، أو المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) إذا كان البرلمان مشكلا من مجلسين ، أو على طلب عدد معين من الشعب يحدده الدستور (بضعة آلاف من الناخبين عادة). وفى هذه الحالة الأخيرة - عرض القانون على الأستفتاء بنـاء على طلب بعض الناخبين- يشبه الأستفتاء التشريعى حق الفيتو الشعبي الذى سنتكلم عنه .

٢ - **الفيتو الشعبي** (Veto Populaire) : معنى ذلك أن لعـدد معين من الناخبين الحق فى الأعتراض على قانون صادر من البرلمان على شرط أن يستعملوا حقهم فى الأعتراض (Droit de Veto) فى مدة معينة من تاريخ نشر هذا القانون. ولا يترتب على الأعتراض الشعبي المذكور سقوط القانون فى الحال بل فقط ضرورة عرضـه على مجموع الناخبين بطريق الأستفتاء . فالأعتراض الشعبي يؤدى حتماً إلى أستفتاء الشعب . ونلاحظ أن القانون يعتبر تاماً من الوجهة التشريعية بمجرد موافقـة البرلمان والحكومة عليه فهو ليس مجرد مشروع يحتاج لتصديق الشعب بل قانوناً بمعنى الكلمة ، و ينفذ فعلا إذا انتهت المدة المحددة بدون أن يستعمل الناخبون حقهم فى الأعتراض . فأذا استعملوا هذا الحق فى المدة القانونية توقف نفاذ القانون أو سقوطه على نتيجة الأستفتاء العام . فأذا قـبله الشعب نفذ وأصبح كل أعتراض عليه بعـد ذلك لا قيمة له . و إذا رفضه الشعب سقط القانون .

وعند فرز الأصوات يعتبر الممتنعون عن التصويت عادة كموافقين على القانون فيجب إذن أن تكون أصوات المعارضين له وقت الأستفتاء أكبر من عدد الموافقين والممتنعين معاً،أى أن تقترع على الرفض أكثرية الناخبين المقيدين .ومن هذه الوجهة يتميز الفيتو أو الأعتراض الشعبي عن الأستفتاء الأختيارى المعلق على إرادة الناخبين فأن الممتنعين فى هذه الحالة لا يعتبرون موافقين . ولـكن هذه القاعدة فى عد

الأصوات ليست متبعه دائماً ولهذا يصعب التميز بين الفيتو الشعبي و بين الأستفتاء المذكور المعلق على إرادة الناخبين[١].

٣ — **الأقتراح الشعبي** (Initiative populaire) : فى الأستفتاء الشعبي (Referendum législatif) يستفتى الشعب على مشروع قانون صادر من البرلمان وموافقة الشعب ضروريه إذا ما استفتى لتحويل هذا المشروع إلى قانون . وفى الأعتراض الشعبي يعترض عدد من الناخبين على قانون صادر من البرلمان وقد يؤدى ذلك فى نهاية الأمر إلى رفض هذا القانون. وفى كلتا الحالتين البرلمان هو الذى يشرع، ويقتصر تدخل الشعب على الموافقة او الأعتراض او الرفض . اما الأقتراح الشعبي فأنه يعترف للناخبين بأ كثر من ذلك . فأفراد الشعب هم الذين يقومون بوضع مشروع القانون ويصبح البرلمان ملزماً بمناقشته . وطريقة ذلك أن يقدم عدد معين من أفراد الشعب العاملين (الناخبين) يحدده الدستور مشروع قانون ممضياً عليه منهم وحينئذ يصبح البرلمان ملزماً قانوناً بمناقشة هذا المشروع والبت فيه فأذا قبله كان بها وصدر و إذا رفضه فان الدساتير تنص عادة على ضرورة الرجوع إلى الشعب لأستفتائه . وتسمح بعض الدساتير للبرلمان فى هذه الحالة بأن يقدم مشروعاً آخر (contre-projet)غير المشروع الذى رفضه هو حتى يختار الشعب بين هذين المشروعين.

---

(١) فى الواقع الفرق بين الأعتراض الشعبي Veto populaire والأستفتاء الأختيارى ، المعلق على طلب الناخبين ، نظرى أكثر منه عملى . ففى كلتا الحالتين لا يعرض القانون على الشعب إلا إذا طلب ذلك عدد معين من الأفراد العاملين .

وعلى العكس نجد أن الفروق بين الأعتراض الشعبي والأستفتاء ، الأجبارى ، ظاهرة جلية . ففى الأستفتاء الأجبارى لا بد من تدخل الشعب وموافقته حتى يصبح التشريع الصادر من البرلمان قانونا . أما فى نظام الأعتراض الشعبي فموافقة الشعب غير ضرورية بل يستغنى عنها نهائياً إذا أنتهت المدة التى حددها الدستور بدون حصول إعتراض أو إذا كان عدد المعترضين أقل من العدد الذى يشترطه الدستور . ومن جهة أخرى فالتشريع الصادر من البرلمان فى نظام الأستفتاء الأجبارى لا يعتبر قانوناً بل مشروع قانون حتى يوافق عليه الشعب . أما فى نظام الفيتو الشعبي فهذا التشريع قانون تام غاية الأمر أنه لا ينفذ حتى تنتهى مدة الأعتراض .

أى أن الحكم النهائى فى حالة رفض البرلمان للاقتراح الشعبى المقدم اليه هو لمجموع الناخبين. فالاقتراح الشعبي كالفيتو الشعبي يؤديان فى نهاية الأمر إلى إستفتاء الناخبين.

والأقتراح الشعبي على نوعين . فقد يشترط الدستور أن يكون الأقتراح المذكور فى شكل مشروع قانون واف كامل (Initiative formulée) وقد يكون الاقتراح الشعبى قاصراً على المبدأ أو الفكرة فقط ويترك للبرلمان وضعها فى صيغة قانون . فالمقترحون فى هذه الحالة الاخيرة يكتفون بأن يطلبوا من البرلمان التشريع فى مسألة معينة بدون أن يقوموا أنفسهم بوضع مشروع هذا القانون ولذا يسمى هذا النوع (Initiative non formulée ou "par motion") . والأقتراح الكامل يقتضى خبرة فنية لا تتوفر عادة فى مجموع الناخبين .

ملاحظة هامة : - معظم الدساتير التى تأخذ بنظام الحكم نصف المباشر تستثنى من قاعدة تدخل الشعب فى التشريع بطريق الاستفتاء أو الاعتراض أو الأقتراح مسائل مهمة كالميزانية والقوانين المقررة للضرائب أو المعلنة للأحكام العرفية أو الخاصة بالمحافظة على الأمن العام أو التى يقرر البرلمان أنها مستعجلة ، والمعاهدات الدولية . وتختلف هذه المسائل المستثناة بأختلاف الدساتير (راجع مثلا مواد ٢٣ من دستور ولاية باد ، ٢١ مارس سنة ١٩١٩ . و٧٧ فقرة ١ من دستور باقاريا ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ . و٣٧ من دستور ساكس ، أول نوفمبر سنة ١٩٢٠ . ومادة ٢٦ من دستور ورتمبرج . و٣٤ من دستور استونيا ، ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ . و٧٣ من دستور لتوانيا ، ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ . و٤٧ من دستور أرلندا الحرة، ٢٥ اكتوبر سنة ١٩٢٢)

٤ - **اقالة النائب بمعرفة الناخبين** (Révocation ou recall) :- هذا المظهر من مظاهر النظام شبه المباشر منتشر فى الولايات المتحدة الأمريكية أذ أخذت به ثلث الولايات المتحدة للأتحاد كدستور كاليفورنيا (١٩١١) ولوس انجلوس (١٩٠٣) وواشنجطن (١٩٠٦) وأورجون (١٩٠٨) وثوث داكوتا وتكساس وايداهو ونفادا . وهو ينتشر بالتدريج فى الحكومات الغربية من الولايات المتحدة

الامريكية Far - west . فتسمح دساتير هذه الولايات للناخبين بعزل او إقالة Recall نائب اوأ كثر . وفى الواقع لايطبق ذلك على أعضاء المجالس التشريعية فقط بل علي جميع الموظفين والقضاة الذين يعينون بطريق الانتخاب.فاذا تقدم طلب بهذا الشأن من خمس أو ربع النـاخبين فى دائرة من الدوائر وجب أعادة الأنتخاب فى هـذه الدائرة . ويجوز للنائب او الموظف المقال recalled ان يدخل المعركة الأنتخابية من جديد وله ان يدافع عن نفسه أمام هيئة الناخبين،ويسمح له عادة بأن يضع ملخص دفاعه على ورقة التصويت نفسها . فاذا أعيد أنتخاب النائب (او الموظف) المطعون فيه تحمل الناخبون الذين اقترحوا عزله مصاريف أعادة انتخـابه كجزاء لهم . ولذلك يكلفهم القانون حين تقديم طلبهم هذا بأيداع كفالة مالية .

ويلاحظ مما تقدم أنه ليس هناك عزل او أقالة بالمعنى الصحيح فى الولايات أو المقاطعات المتقدمة ، بل هنا لك فتح جديد لباب الأنتخابات قبل انتهاء مدة النائب الذى يحق له أن يرشـح نفسه من جديد . وانما أستعملنا كلمة عزل أو إقالة لذيوعها بالرغم من أنها لا تؤدى تماما المعنى المطلوب .

٥ — **الحل الشعبي** dissolution populaire :— يختلف الحل الشعبي عن أقالة النائب بمعرفة الناخبين الســابق الكلام عنها فالأقالة Recall لا تشمل الا نائبا واحداً او عدداً قليلا من النواب . اما الحل الشعبي فينصب على المجلس كله . وتختلف طريقة تنظيمه باختلاف الدساتير ولـكن الفـكرة واحدة فى جميعها : لعدد معين من الناخبين يحدده الدستور أن يطلب حل المجلس النيابى كله وحينئذ يعرض الأمر على الشعب فأذا وافقت أغلبيــة المصوتين أو أغلبية الناخبين جميعهم على هذا الإقتراح أنحل المجلس القائم ووجب عمل انتخابات جديدة . ونظراً لخطورة هذا القرار فإن بعض الدساتير لا تـكتفى بأغلبية المصوتين (Votants) بل تشترط أغلبيــة الناخبين جميعهم وبعضها يكتفى بأغلبية المصوتين على شرط أن يكون عدد الأشخاص الذين أشتركوا فى التصويت على الحل كبيراً . وقد أخذ بطريقة الحل الشعبى dissolution Populaire هذه بعض المقاطعات السويسرية كمقاطعة برن (دستور ٤ يونيه سنة ١٨٩٣)

وأرجوفى Argovie (دستور سنة ١٨٨٥) وشافهوس Schaffhouse (دستور سنة ١٨٧٦) وتورجوفى Thurgovie (دستور سنة ١٨٦٩) وسولور (Soleure) ولوسرن (Lucerne) (دستور سنة ١٨٧٥) . فينص دستور مقاطعـة برن مثلاً (مادة ٢٢) على أنه يجب تجديد المجلس النيـابى (Grand Conseil) تجديداً كلياً غير عادى (وينتخب هذا المجلس عادة لمدة أربع سنوات) إذا ما طلبه الشعب واقترع عليه . ويجب على المجلس النيابى أن يأمر بهذا الأقتراع إذا طلبه ١٢٠٠٠ من الناخبين .

وينص دستور مقاطعـة سولور (Soleure) أن للشعب فى أى وقت أن يعزل المجلس النيابى (Conseil National) ، فاذا ما طلب ذلك ٤٠٠٠ ناخب على الأقل وجب عرض الأمر على مجموع الناخبين فى مدة الأربعـة أسابيع التى تلى وصول إمضاءات الطالبين .

وقد قدمت عدة إقتراحات ترمى إلى تطبيق الحل الشعبى على البرلمان الأتحادى نفسه (L'Assemblée Fédérale) ولكنها لم تتحقق للآن .

وبعد الحرب العظمى أخذت بهذا المظهر من مظاهر النظام شبه المباشر بعض دساتير الولايات الألمانية كدستور بافاريا . وباد . وبروسيا . وساكس . وورتمبرج Wurtemberg . فنص دستور بافاريا (الصادر فى ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٣٠) أنه إذا طلب خمس الناخبين على الأقل حل المجلس النيابى وجب أستفتاء الشعب فى هذه الحالة . ولا يحدث الأقتراع أثره إلا إذا كان النصف على الأقل من الناخبين قد اشترك فيه وتقرر الحل بأغلبية الثلثين على الأقل للأصوات المعطاة. وتنص المادة ٤٦ من دستور باد Bade (الصادر فى ٢١ مارس سنة ١٩١٩) أنه يجب على مجلس الوزراء أن يقرر حل المجلس النيابى قبـل أنقضاء فصله التشريعى إذا طلب ذلك ٨٠٠٠٠ من الناخبين وصادق على هذا الطلب أغلبية الناخبين. وجاء فى دستور بروسيا (الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مواد ٦ و ١٤) أنه يجب حل المجلس إذا طلب ذلك خمس الناخبين ووافق على هذا الطلب أغلبية الناخبين . ونص دستور ساكس Saxe (الصادر فى ١ نوفمبر سـنة ١٩٢٠ مادة ٣٦) على أنه إذا طلب عشر عـدد الناخبين المقيدين وقت الأنتخاب السابق للمجلس النيابي الأقتراح على حل المجلس

وجب على الوزارة استفتاء الشعب ، واشترط لحل المجلس فى هذه الحالة أشتراك نصف الناخبين وموافقة أغلبية المصوتين . وأخيراً نص دستور ورتمبرج (الصادر فى ٢٥سبتمبر سنة ١٩١٩ مادة ١٦) أنه يجوز حل المجلس قبل أنقضاء الفصل التشريعى بواسطة الأقتراع الشعبى ويجب أن يعرض على الشعب حل المجلس إذا طلبه الوزراء أو خمس الناخبين المقيدين وقت الأنتخاب الأخير للمجلس النيابى .

حقيقة أن هذه الدساتير الألمانية قد أصبحت الآن فى خبر كان ولكننا أشرنا اليها لبيان مقدار أنتشار هذا المظهر من مظاهر النظام نصف أو شبه المباشر عقب الحرب الكبرى ولبيان كيفية تنظيمه تنظيما عمليا.وقدذهب بعض الدساتير كدستور أستونيا مثلا الصادر فى ١٥ يونيه سنة ١٩٢٠ إلى أبعد مما تقدم إذ قرر أنه ليس هناك من ضرورة لأن يطلب الشعب حل مجلس النواب ويقترع على ذلك ، بل ينحل المجلس المذكور من نفسه إذا رفض الشعب (عند استفتائه) قانوناً أقره المجلس النيابى أو وافق على قانون رفضه هذا المجلس[(١)] .

ب — النظام شبه المباشر فى سويسرا والولايات المتحدة والبلاد الأخرى.

١ — سويسرا : لا يمكن الكلام عن النظام شبه المباشر بدون الأشارة إلى البلاد السويسرية . فليست سويسرا موطن الديموقراطية المباشرة فحسب بل هى أيضاً موطن الديموقراطية شبه المباشرة وقد مهدت الأولى السبيل للثانية. ولا يقتصر الأخذ بمظاهر الديموقراطية شبه المباشرة على المقاطعات (Cantons) وحدها بل يشمل أيضاً الأتحاد نفسه (Etat Fédéral) . ظهر النظام شبه المباشر فى سويسرا منذ بداية القرن التاسع عشر تحت تأثير تعاليم روسو والثورة الفرنسية ، ومن ذلك الوقت أخذ هذا

---

(١) مادة ٣٢ من دستور أستونيا ، ١٥ يونيه سنة ١٩٢٠ : « إذا رفض الشعب قانونا أقرته الجمعية الوطنية (مجلس النواب) أو وافق على قانون رفضته هذه الجمعية وجب الشروع فى أنتخابات جديدة فى ظرف ٧٥ يوما على الأكثر من تاريخ الأستفتاء العام » .

النظام يتطور ويتقدم بسرعة كبيرة فى هذه البلاد . ظهر أولا فى المواد أو المسائل الدستورية ثم تناول القوانين العادية ، مبتدئاً بالمقاطعات ثم الدولة الأتحادية نفسها . والآن لا يوجد مقاطعة واحدة من المقاطعات السويسرية الـ ٢٢ تأخذ بالنظام النيابي البحت .

وأهم مظاهر النظام شبه المباشر فى سويسرا فى الوقت الحاضر الأستفتاء الشعبي التشريعي (Referendum populaire) والأعتراض أو الفيتو الشعبي Veto populaire والأقتراح الشعبي Initiative populaire :

١) **الأستفتاء الشعبي Referendum فى سويسرا** : طبق أولا فيما يتعلق بالقوانين الدستورية ثم على القوانين العادية . فجميع دساتير الأتحاد السويسرى منذ سنة ١٧٩٨ (إلا دستور واحد هو دستور سنة ١٨٠١) لم تنفذ إلا بعد عرضها على الشعب وموافقته عليها . وبحسب الدستور الحالى (دستور سنة ١٨٧٤) لا يمكن تعديل الدستور الأتحادى أو دساتير المقاطعات تعديلا جزئياً أو كلياً بدون أخذ موافقة الشعب (الناخبين) على هذا التعديل (راجع مواد ٦ و ١٢٣ من دستور سنة ١٨٧٤)[١] فالأستفتاء إذاً إجبارى فى المسائل الدستورية .

أما استفتاء الشعب على القوانين العادية فليس عاماً ولا شاملا كما هو الحال بالنسبة للقوانين الدستورية . ففى بعض المقاطعات فقط كمقاطعة بال . وأرجوفى . وترجوفى . وزيورخ . وشويتز Schwytz يستفتى الشعب أيضاً فى القوانين العادية ، ومعنى ذلك أن قوانين هذه المقاطعات لا تصبح نافذة إلا إذا وافق عليها الشعب ولا يكفى اقتراع المجلس التشريعي وحده عليها . ومع ذلك فجميع التشريعات التى تصدر من هذه

---

(١) بحسب المادة ٦ من دستور سنة ١٨٧٤ لا يضمن الأتحاد للمقاطعات دساتيرها ألا أذا وافق على هذه الدساتير الشعب فى كل ولاية وكان له الحق فى تعديلها أذا طلبت ذلك أغلبيته المطلقة . وبحسب المادة ١٢٣ من الدستور الأتحادى لا يصح تعديل هذا الدستور تعديلا جزئيا أو كليا ألا أذا وافق على ذلك أولا أغلبية الناخبين وثانيا أغلبية المقاطعات .

المجالس التشريعيــة لا تعرض على الشعب لأنهم يفرقون هناك بين القوانين Lois والقرارات Arrêtés . فالأولى لا تعتبر تامة ونافذة إلا إذا وافق عليها الشعب. والثانية يكفى فيها موافقة المجلس النيابي . وهناك مسائل هامة مستثناة من الأستفتاء فى هذه الولايات كالقوانين المستعجلة والميزانية ولو أن بعض هذه الولايات يستفتى الشعب فى الميزانية فى حالة زيادة المصروفات زيادة كبيرة .

٢) **الفيتو الشعبي فى سويسرا** : بينما تنص دساتير بعض المقاطعات وهى السابق ذكرها على ضرورة أستفتاء الشعب على القوانين العادية بمعنى أن هذه القوانين لا تصبح نافذة إلا إذا وافق عليها الشعب صراحة ، تكتفى المقاطعات الأخرى باعطاء الشعب فقط حق الأعتراض على القوانين . فاذا لم يستعمل الشعب حق الفيتو أو الأعتراض هذا أصبحت القوانين نافذة من نفسها بدون حاجة إلى موافقته عليها . ومن المقاطعات التى تكتفى بحق الأعتراض الشعبي لوسرن . وچنيف . ونيوشاتل . فى نيو شاتل مثلا لا تعرض قوانين المقاطعة على الأستفتاء إلا إذا اعترض عليها ٣٠٠٠ مواطن . أما فى چنيف فيجب أن يحصل الأعتراض من ٣٥٠٠ شخص . وفى لوسرن من ٥٠٠٠ . وقد أخذ بهذا الحل أيضاً الدستور الأتحادى نفسه فلا تعرض قوانين (Lois) الدولة الأتحادية على الشعب ليقرها أو يرفضها إلا إذا طلب ذلك ٣٠٠٠٠ من أفراد الشعب العاملين ، أوطلبته ثمانية دويلات (Cantons) . وكذلك الحال فيما يتعلق بالقرارات Arrêtés الخاصة بالدولة الأتحادية إذا كانت هذه القرارات ذات صبغة عامة وغير مستعجلة (مادة ٨ من الدستور الاتحادى) . وهذا هو الحال أيضا فيما يتعلق بالمعاهدات الدولية .

أستفتاء الشعب على المعاهدات : إلى عهد قريب كانت المعاهدات التى يبرمها الأتحاد من أختصاص البرلمان الأتحادى والمجلس الأتحادى (السلطة التنفيذية) وحدهما بدون تدخل من الشعب ، ولكن فى ٢١ يناير سنة ١٩٢١ عدلت المادة ٨٩ من الدستور الأتحـادى (بناء على اقتراح شعبى أقره الشعب السويسرى بأغلبية ٣٥٠٠٠٠ صوتا ضد ١٦٠٠٠٠ و ٢٠ مقاطعة ضد ٢) وأصبح الآن من الواجب

أن يعرض على الشعب ، لأخذ رأيه فيه أن قبولا وأن رفضاً ، كل ما يتعلق بالمعاهدات الدولية التى تبرم لأجل غير مسمى أو لمدة تزيد عن ١٥ سنة ، وذلك فيما أذا طلبه ثلاثون الفاً من أفراد الشعب العاملين Citoyens أو طلبته ثمانية مقاطعات . وهذا توسع فى النظام شبه المباشر إذ أن العلاقات الخارجية عادة نظراً لدقتها تعتبر من المسائل التى لا يستفتى فيها مجموع الشعب بل تترك لتقدير نوابه . ويرجع هذا التعديل فى دستور الأتحاد السويسرى الى الأستياء العام الذى أعقب مصادقة البرلمان الأتحادى على معاهدة سان جوتار بين سويسرا وألمانيا وإيطاليا التي قيدت من سلطة الأتحاد فيما يتعلق بتعريفة السكك الحديدية . لذلك عزم الشعب ألا يترك السياسة الخارجية يتولاها نوابه وحدهم . وقد أستعمل الشعب السويسرى حقه هذا فى رقابة السياسة الخارجية فرفض مثلا بعض معاهدات دولية أمضاها الأتحاد . ففى ١٨ فبراير سنة ١٩٢١ رفض الناخبون بأغلبية ٤١٤٠٠٠ صوتا ضد ٩٣٠٠٠ الأتفاق السويسرى الفرنسي الخاص بالمناطق الحرة (Les zônes franches) .

٣) **الاقتراح الشعبي فى سويسرا** : — أما المظهر الثالث من مظاهر الديموقراطية نصف المباشرة فى سويسرا فهو حق الشعب فى أقتراح القوانين (Initiative populaire) وهذا الحق مسلم به فيما يتعلق باقتراح القوانين الدستورية (دساتير المقاطعات ودستور الأتحاد نفسه) فتنص المادة السادسة من الدستور الأتحادى الحالى أن للشعب فى كل مقاطعة أن يقترح تعديل دستور هذه المقاطعة تعديلا كليا أو جزئيا وكان هذا النص موجوداً فى دستور سنة ١٨٤٨ . والأقتراح الشعبي مأخوذ به فيما يتعلق بالدستور الاتحادى أيضاً، فيجوز لـ ٥٠٠٠٠ من الأفراد العاملين أن يقترحوا عرض مسألة تعديل الدستور الأتحادى تعديلا كليا على الشعب ليبدى رأيه فيها ، ومنذ سنة ١٨٩١ يجوز لـ ٥٠٠٠٠ من الأفراد العاملين أن يقدموا أقتراحا مكتوبا بتعديل بعض مواد الدستور (مادة ١٢١ من دستور الأتحاد) . فأذا كان الأقتراح المقدم كاملا أى فى شكل مادة أو مواد كاملة الصيغة ، تعرض هذه المواد على الشعب وعلى المقاطعات للأستفتاء ، وإذا كان البرلمان الأتحادي ضد هذا المشروع فله أن ينصح الشعب

برفضه أو يقدم فى الوقت نفسه مشروعا آخر (Contre-projet) وللشعب أن يختار بين الاثنين [١] .

الاقتراح الشعبي والقوانين العادية : ولكن دستور سنة ١٨٧٤ وهو الدستور الحالى لم يعط للشعب حق اقتراح القوانين الاتحادية العادية (Lois fédérales) بخلاف الحال فى بعض المقاطعات. فبحسب دستور مقاطعة برن يجوز لـ ١٢٠٠٠ مواطنا اقتراح القوانين العادية . وفى مقاطعة جنيف يجوز لـ ٢٥٠٠ شخصا أستعمال هذا الحق.

٤) **الحل الشعبي** : المظهر الرابع من مظاهر الديموقراطية نصف المباشرة فى سويسرا هو حق الحل الشعبي إذ سبق ان رأينا ان بعض دساتير المقاطعات السويسرية (برن . ارجوفى . شافهوس . ترجوفى . سولور . لوسرن .) تقرر هذا الحق ، فيحل المجلس النيابى أذا وافق علي ذلك الشعب (الناخبون) بناء على الأقتراح المقدم من بعضهم (بضعة آلاف عادة : ١٢٠٠٠ فى مقاطعة برن ، ٤٠٠٠ فى مقاطعة سولور . . . الخ) .

٢ — **النظام شبه أو نصف المباشر فى الولايات المتحدة الأمريكية** : ذاعت الحكومة شبه المباشرة فى الدويلات المكونة لأتحاد امريكا الشمالية خصوصا منذ اوائل القرن الحالى وكان ذلك بقصد القضاء على عيوب النظام النيابى التى ظهرت هنالك . لقد كان أستفتاء الشعب فى المسائل الدستورية معروفا فى الماضي ولكن أصبح أستفتاء الشعب على القوانين العادية ايضا شائعا الآن . واخذت بعض هذه الدويلات بالأقتراح الشعبي وصار فى بعضها للناخبين الحق فى أقالة النائب عنهم بل وفى الغاء احكام المحاكم Recall des décisions judiciaire وهو تطبيق غريب للحكومة شبه المباشرة فيما يتعلق بالوظيفة القضائية . ولكن

---

(١) اما أذا كان الأقتراح الشعبي غير كامل (non formulée) ولم يوافق عليه البرلمان الأتحادى فتعرض مسألة تعديل الدستور تعديلا جزئيا على الشعب للاستفتاء فاذا وافقت على التعديل أغلبية المصوتين وجب على البرلمان تعديل الدستور بالكيفية التى أرادها الشعب.

أستمر الأتحاد نفسه بعيداً عن هذه الحركة فهولا يعرف للآن النظام شبه المباشر الذى ظل قاصرا علي الدويلات وحدها . والسبب فى التجاء الدويلات الى الحكومة نصف المباشرة منذ اوائل القرن الحالى لا يرجع لتحقيق نظريات فلسفية كمبدأ سيادة الشعب مثلا، بل على الخصوص للضرورة العملية التي ظهرت فيها . أثبتت التجربة ان أعضاء المجالس النيابية فى الولايات بل والقضاة أنفسهم كثيراً ما يكونون فى قبضة رجال المال والأعمال والشركات التجارية والصناعية والمالية التي تتمتع فى أمريكا بنفوذ لا تعرفه مثيلاتها فى البلاد الأخرى . اصبح لبعض هذه الشركات سلطة كبيرة على أعضاء المجالس النيابية فى الولايات بحيث يمكنها الحصول على التشريع الذى تريده أو أستبعاد القوانين التى ترى أنها مخالفة لصالحها . كل ذلك بالطبع على حساب المصلحة العامة . فأذا لم تنجح أمام النواب فأمامها القضاة . والقضاة فى كثير من الولايات معينون بالأنتخاب ولذا فانهم يخضعون بسهولة للمؤثرات السياسية والمالية .

أزاء هذه الفضائح المتكررة سعى الشعب فى هذه الولايات ألى تقييد سلطة المجالس النيابية ألى أقصى حد ممكن ومن هنا نشأت فكرة أعطاء الناخبين الحق فى عزل أو طلب أعادة أنتخاب النائب أو الموظف المنتخب Recall de l'élu . ولكن بما أن عزل النائب أو المنتخب لا يستدعى دائماً أن يكون خلفه أفضل منه لذلك وجد أن خير طريقة لتلافى الضرر هى الرجوع إلى الأستفتاء الشعبي وأشراك الناخبين أنفسهم فى التشريع . لهذا كله أدخل فى دساتير الولايات المختلفة نظام الاستفتاء والأقتراح الشعبي وعزل النواب والقضاة بواسطة الناخبين ، ومراجعة أحكام المحاكم نفسها بواسطة الشعب .

١) **الاستفتاء الشعبي فى الولايات المتحدة** :— ظهر الاستفتاء الشعبي أولا ، فى المسائل الدستورية ثم طبق بعد ذلك أيضاً بالنسبة لبعض القوانين العادية ، وأخيراً شمل جميع القوانين فى عدد من الولايات . أما الأستفتاء الدستورى (أى أستفتاء الشعب فى القوانين الدستورية) فقديم يرجع إلى سنة ١٧٨٠ . والقاعدة الآن فى جميع الولايات أنه اذا أريد تعديل الدستور كله يجب أستفتاء الشعب أولا عما

إذا كان من الضرورى دعوة جمعية وطنيـة خاصة (Convention) لتقوم بهـذا التعديل أم الأكتفاء بالمجلس النيابى العادى . فيصوت شعب الولاية أولا أما لدعوة الجمعية أو عدم دعوتها (Conventiou or no convention) ثم يدعى الشعب بعـد ذلك للتصويت على التعديل نفسه بعد أجرائه (for the constitution or against) (the constituion . أما إذا كان التعديل جزئيا فلا يتدخل الشعب ألا مرة واحـدة ليصوت على قبول التعديل أو رفضه ، لأن التعديل فى هـذه الحالة من حق المجلس النيابى العادى. وفى النصف الثانى من القرن الماضى بدأ تدخل الناخبين فى سن القوانين العـادية فنصت معظم دساتير الولايات على ضرورة عرض بعض أنواع من القوانين على الشعب لأستفتائه فيهـا خصوصا فى المسائل التى يخشى فيها الرشوة أو التـأثير على النواب ، كالقوانين المرخصة بأنشاء بنوك للأصدار أو المتعلقة بعقـد قرض تزيد قيمته عن مقدار معين أوتسليف الشركات وأعانتها الخ ... وقد أخذت المجالس النيابية نفسها — درءا للمسئولية — فى أستشارة الشعب قبل تقرير أمر من هـذه الأمور (Referendum Consultatif) بدون أنتظار النص على ذلك صراحة فى صلب الدستور.

ولـكن فى القرن العشرين توسعت بعض الولايات فى أشراك الشعب فى التشريع وقررت عرض جميع القوانين على الناخبين إذا طلب ذلك عدد معين منهم (٥ فى المائة أو ٨ فى المائة) . بدأ ذلك فى ولاية داكوتا الجنوبية (South Dakota) ، ولم تأت سنة ١٩١٢ حتى كانت جميع الولايات الغربية التى يطلقون عليها أسم « الفاروست » (Far - West) قد أعتنقت نفس الطريقة. وهي مطبقة الآن فيما يقرب من ٢٢ ولاية. نلاحظ مع ذلك ان هناك أستثناء هاما لهذه القاعدة إذ يمكن للمجلس النيابى ان يتحاشى الأستفتاء إذا قرر بأغلبية معينة (اغلبيـة الثلثين عادة) ان القـانون الذى صوت عليه يتطلب سرعة التنفيذ (emergency clause.). وكثيراً ماتستعمل المجالس النيابية فى الولايات هذا الحق بقصد الهروب من مراقبة الشعب (الناخبين).

٢) **الاقتراح الشعبي فى الولايات المتحدة** : — أخذت به معظم الولايات التى قررت الأستفتاء التشريعى العام (Le referendum général) وبهذه الطريقة

أصبحت المجالس النيابية للولايات مرغمة على مناقشة القوانين التي يقترحها عدد معين من الشعب . وفى بعض الولايات يصح سن القانون بدون تدخل المجالس النيابية : يكفي أن يحرر عدد معين من الناخبين مشروع القانون و يعرضوه مباشرة على الشعب ليقره أو يرفضه . وقد قررت ذلك ولاية دا كوتا الجنوبية سنة ١٨٩٨ ولكن هذه الطريقة لم تطبق عملياً لأول مرة إلا فى سنة ١٩٠٤ فى ولاية أورجون (Oregon).

٣) **تدخل الشعب مباشرة فى القضاء** :— لا نقصد بذلك حق الناخبين فى طلب عزل القاضي المنتخب كحقهم فى عزل النائب (Recall de l'élu) الذى سبق أن تكلمنا عنه بل نقصد هنا حقهم فى مراجعة الاحكام القضائية (Recall des decisions judiciaires) نفسها . كان تقرير ذلك طبيعياً فى الولايات الأمريكية نظراً لأن القضاة هنالك الحق في فحص دستورية القوانين وعدم تطبيق القوانين التى يظهر أنهـا مخالفة للدستور . وقد يؤدى هذا إلى عدم تطبيق قانون صادر بناء على اقتراح الشعب ذاته . ولذلك قررت بعض الولايات أنه فى هـذه الحالة يجوز لأغلبية النـاخبين أن يقرروا بالرغم من حكم القـاضي أن القانون المذكور دستورى ويجب تطبيقه ، وعليه يصبح حكم القاضي ملغياً بناء على قرار الناخبين . وقد طبقت هذه الطريقة لأول مرة فى ولاية كولورادو . ودافع عن هذه الفكرة تيودور روزفلت أثناء حملته الأنتخابية لرئاسة الجمهورية سنة ١٩١٢ .

٣— انتشار الديموقراطية نصف المباشرة بعد الحرب العظمى فى البلاد الأخرى:

أخذت عدة بلاد بعد الحرب العظمى فى دساتيرها بمظهر او اكثر من مظاهر الديموقراطية شبه أو نصف المباشرة وتركت النظام النيابى البحت . ولنذكر على سبيل المثال الدول الآتية : الدولة الألمانية (Le Reich) مواد ٤٣ و ٧٣—٧٦ من دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ المعروف بدستور ڤيمر . الدويلات الالمانية المختلفة (بروسيا . باڤاريا . باد . ساكس . ورتمبرج . الخ .) النمسا دستور أول اكتوبر سنة ١٩٢٠ مواد ٤١ و ٤٣ و ٤٦ و ٦٠ . دانزيج دستور ١١ مايو سـنة ١٩٢٢ مواد ٤٣ و ٤٧ و ٤٨ و ٤٩ . تشيكوسلوفاكيا دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ مادة ٤٦ . إستونيا دستور ١٥ يونيو سنة

١٩٣٠ مواد ٢٩ – ٣٤ . لتوانيادستور ١٥ مايو سنة ١٩٢٨ مواد ١٠٣ و ١٠٤. لتونيا دستور ١٥ فبراير سنة ١٩٢٢ مواد ٤٨ و ٥٠ و ٥٦ و ٧٢ – ٨٠ .أرلندا دستور ٢٥ أكتوبر سنة ١٩٢٢ مواد ١٤ و ٤٣ و ٤٨ و ٥٠. اليونان دستور ٢ يونيه سنة ١٩٢٧ مادة ١٢٥ . أسبانيا دستور ١٩٣١ مادة ٦٦ .

أما رومانيا دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣ ومصر دستور ١٩ إبريل سنة ١٩٢٣ (ودستور ١٩٣٠ الملغى) ويوجوسلافيا دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ (الذى حل محل دستور ٢٨ يونيه سنة ١٩٢١) فظلت محتفظة بالشكل النيابى البحت كالدول النيابية القديمة (فرنسا. إنكلترا. بلجيكا...) . وفى أخذ ألمانيا بالديموقراطية شبه المباشرة وتطبيقها لها فعلاً فى عهد دستور ڤيمر أى من سنة ١٩١٩ ألى سنة ١٩٣٣ أكبر دليل على أن هذا النظام يمكن تطبيقه عملياً فى دولة كبيرة يربو عدد سكانها على الستين مليوناً، وعدد الناخبين فيها على ٤١ مليون ناخباً .

أخذ دستور ڤيمر بالأستفتاء الشعبى (Referendum) والأقتراح الشعبى وأعطى للناخبين الحق فى الأقتراع على عزل رئيس الجمهورية كما رأينا فى موضع آخر . فبحسب المواد ٧٣ و ٧٤ من هذا الدستور يجوز الرجوع إلى أستفتاء الشعب فى حالة الأختلاف فى الرأى على مشروع قانون من القوانين سواء كان هذا الأختلاف واقعاً بين رئيس الجمهورية والبرلمان ، أو بين الأغلبية والأقلية فى مجلس الريشستاج، أو بين هذا المجلس الأخير والمجلس الآخر (Riechsrat)[1].

---

(١) نصت المادة ٧٣ على ما يأتى : — « يجوز لرئيس الجمهورية إذا شاء فى ظرف شهر من إقرار مشروع قانون بمعرفة الريشستاج أن يقرر إستفتاء الشعب فيه ». فلم يكن لرئيس الجمهورية الحق فى الأعتراض على مشروع القانون (حق الفيتو) كما هو الحال فى جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية مثلا بل فقط حق الألتجاء إلى الشعب بواسطة «الرفرندم» . كذلك كانت تنص المادة نفسها على أن كل قانون أقره الريشستاج وطلب ثلث اعضائه على الأقل تأجيل نشره يجب عرضه على الشعب لأستفتائه فيه إذا طلب ذلك ١ على ٢٠ من الناخبين . أى أن للشعب أن يتدخل إذا أراد لفض الخلاف الحاصل بين أغلبية الريشستاج وأقليته على مشروع القانون . وأخيراً نصت المادة ٧٤ من دستور ڤيمر أنه فى حالة اعتراض مجلس الريشسرات على مشروع قانون صادر من الريشستاج

وكان لعشر الناخبين المقيدين – فى ألمانيا – حق اقتراح القوانين العادية والدستورية، أى طلب تعديل الدستور نفسه . فأذا ما قدم هذا العدد (١/١٠ الناخبين المقيدين) مشروع قانون مكتوب وكامل وجب على الريشستاج مناقشته، فأذا وافق على المشروع بدون تغيير فيه كان بها . أما إذا عدله أو رفضه تحتم عرض المشروع على الناخبين جميعهم أى على الشعب للأستفتاء . ويعد المشروع مقبولاً إذا وافقت عليه أغلبية المصوتين (votants) ؛ أما إذا كان المشروع المذكور معدلا للدستور فيجب موافقة أغلبية الناخبين المقيدين (électeurs inscrits) كلهم لا أغلبية المصوتين (votants) فقط (مواد ٧٣ و ٧٦ من دستور ڤيمر) .

ولم تبق هذه النصوص حبراً على ورق بل استعمل أفراد الشعب الألمانى أكثر من مرة حقهم فى اقتراح القوانين وطلب إستفتاء الناخبين فيها . حصل ذلك على الخصوص فى سنة ١٩٢٦ وفى سنة ١٩٢٨ و ١٩٢٩ . ومع أن دستور سنة ١٩١٩ معطل الآن منذ قيام النظام النازى فى يناير سنة ١٩٣٣ إلا أن هذا النظام الأخير أحتفظ مع ذلك بمبدأ إستفتاء الشعب، وقد أشرنا إلى قانون الريخ الصادر فى ١٤ يوليه سنة ١٩٣٣ الذى جاء فيه أن « لحكومة الريخ إستفتاء الأمة لمعرفة ما إذا كانت توافق أم لا على الأجراءات التى تتخذها الحكومة ، ويصح أن يشمل هذه الأستفتاء قانوناً من القوانين . » ولكن الفرق عظيم بين الأمس واليوم إذا قد تغير معنى الأستفتاء وروحه كلية فبعد أن كان مظهراً من مظاهر الديموقراطية شبه المباشرة أصبح آلة فى يد الحاكم الفرد يعتمد عليها لتقوية مركزه فى الداخل والخارج كما قلنا .

وأخيراً نود أن نشير على سبيل المثال إلى المادة ٤٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا و ٦٦ من دستور سنة ١٩٣١ الأسبانى . نصت المادة ٤٦ من دستور تشيكوسلوفاكيا

جاز لرئيس الدولة أن يأمر بأستفتاء الشعب فى موضوع الخلاف وإلا سقط المشروع المذكور . ولكن إذا أصر مجلس الريشستاج على قراره الأول بأغلبية الثلثين وجب حينئذ على رئيس الدولة أما نشر القانون بالرغم من أعتراض المجلس الآخر أو أستفتاء الشعب فيه . وهكذا قد يدعى الشعب ، إذا أراد رئيس الجمهورية، إلى فض النزاع بين مجلسى البرلمان. ولكن فى جميع الأحوال المتقدمة لا يجوز الغاء قرار مجلس الريشستاج بواسطة الشعب إلا إذا اشتركت فى الأستفتاء أغلبية الناخبين المقيدين على الأقل (مادة ٧٥ من الدستور) .

الصادر فى ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ على أنه : — « إذا رفض البرلمـان مشروع قانون مقدم له من الحكومة جاز للحكومة أن تقرر استفتاء الشعب فيه لمعرفة ما إذا كان يجب إقراره واعتباره قانوناً أم لا » (وهذا مثـل للأستفتاء التشريعى الأختيارى Referendum facultatif المعلق على إرادة الحكومـة) . ويجب بحسب المـادة المذكورة أن يكون قرار الوزراء بعرض المشروع على الأستفتاء صادراً بأجماع الأراء . ويشترك فى الأستفتاء كل فرد من أفراد الأمة له حق الأنتخاب لمجلس النواب .(١) ولكن أستثنى من استفتاء الشعب مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والخاصة بتعديل أو بتكملة الدستور ذاته . وهذا النص غريب لأن القاعدة فى البلاد التى تقرر الأستفتاء أو الفيتوا الشعبى الخ . أن يكون ذلك منصباً قبل كل شىء على القوانين الدستورية، إذ مبلغ أهتمام الشعب بدستوره أعظم من اهتمامه بالقوانين العادية. والصفة الغالبة في دستور تشيكوسلوفاكيا على أى حال هى بلا شك الصفة النيابية لا نصف المباشرة . .

أما دستور الجمهورية الأسبانية الصادر فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ فأنه أخذ بالفيتو الشعبى وبالأقتراح الشعبى. فيجوز لـ ١٥ فى المئة على الأقل من الناخبين أن يعارضوا فى قانون أو قرار صادر من المجلس النيابى أو الكورتيز Cortès وحينئذ يجب عرض هذا القانون على أستفتاء الشعب ، كما يجوز لنفس العدد — ١٥ فى المائة على الأقل من الناخبين — أن يقدموا مشروعاً بقانون موقعاً عليه منهم ويلزموا المجلس النيابى بمناقشته .(٢) ولا نذكر أن الشعب الأسبانى أستعمل حقه الذى منحه إياه الدستور للآن .

ج — مزايا وعيوب النظام نصف المباشر .

١ — أهم مزاياه من الوجهة النظرية هى الآتية : — أولا — النظام نصف المباشر أكثر انطباقاً على الديموقراطية من النظام النيابى البحت فى النظام

(١) وأحالت المادة ٤٦ من الدستور على قانون خاص لتنظيم إجراءات الأستفتاء .

(٢) أحال الدستور الأسبانى على قانون خاص — يصدر فيما بعد — تنظيم الأجراءات والضمانات الخاصة بحق الأستفتاء الشعبى والاقتراح الشعبى .

النيابي البحت لا يشترك الشعب فى الحكم إلا لحظات ، أى ساعة انتخاب أعضاء البرلمان . وهذا لا يحصل عادة إلا كل سنتين أو أربع سنوات أو خمسة بحسب الدساتير . فاذا ما صوت الشعب فى الأنتخابات العامة أو التكيلية أنتهت مأموريته الدستورية الرسمية وظل بعيداً عن الاشتراك الفعلى فى الحكم حتى تأتى انتخابات جديدة . أما الديموقراطية نصف المباشرة فتشرك الشعب بصفة تكاد تكون مستمرة فى التشريع وتسمح له بمراقبة نوابه مراقبة جدية .

ثانياً — الديموقراطية نصف المباشرة تحول دون أستبداد الهيئات التشريعية . فالسلطة التشريعية فى النظام نصف أو شبه المباشر موزعة بين البرلمان والسلطة التنفيذية من جهة ، وهيئة الناخبين من الجهة الأخرى . ورأينا أن السبب الجوهرى فى أخذ الولايات الأميركية بنظام الحكم شبه المباشر هو تلافى مساوىء أستقلال المجالس النيابية بالتشريع .

ثالثاً — الرجوع إلى الأستفتاء الشعبي والفيتو الشعبي والأقتراح الشعبي يضمن موافقة القوانين لرأى أغلبية الناخبين واحترام الشعب لها . ولكن مع ذلك يجب أن لانغالى فى أهمية موافقة الشعب على القوانين وتأثير ذلك على بقائها وأحترامها فأطول الدساتير الفرنسية عمراً هو دستور سنة ١٨٧٥ الذى لم يستفت فيه الشعب . وعلى العكس دستور ٢٤ يونيه سنة ١٧٩٣ الذى وافق عليه الشعب الفرنسى بدون معارضة تقريباً (بأغلبية ١٫٨٠١٫٩١٨ صوتاً ضد ١١٫٦١٠) لم يطبق أصلا !

٢ — *ولكن أنتقد بعضهم النظام نصف المباشر للأسباب التالية : —*

أولا — أشتراك الشعب فى التشريع وفى شئون الدولة العامة ضرره أكثر من نفعه لأن أغلبية الشعب فى معظم البلاد محدودة الثقافة والتعليم فخير للشعب كما قال مونتسكيو أن يترك الأمر لمن هم أكبر منه خبرة ودراية (أى النواب) . وهذا الاعتراض وجيه إذا كان المقصود اشراك الشعب فى جميع القوانين الفنية وفى المسائل الدقيقة التى تخفى عليه بطبيعة الحال . ولكن لماذا نحرم الشعب من أبداء الرأى بطريق الأستفتاء فى المسائل الكبيرة التى تهم الجميع ؟ هناك مثلا مسألة دخول الدولة فى عصبة

الأمم ، أومنح النساء حق الانتخاب ، أوالموافقة على معاهدة يتوقف عليها مصير البلاد ، أن الديمقراطية الحقيقية تستدعى أستفتاء الأمة فى مثل هذه المسائل فلا يترك حلها إلى فئة قليلة أى الحكومة وأعضاء البرلمان وحدهم. هذا هو السبب الذى حمل الدول النيابية كانجلترا التى لا تعرف النظام نصف المباشر ألى الاستعاضة عن حق الأستفتاء الذى لايعرفه دستورها باستعمال حق الحل ، فاذا ما عرضت مسالة هامة لا يفصل فيها البرلمان القائم بل يحل ويدعى الناخبون لانتخابات جديدة ، وما هذا فى الواقع ألا أستفتاء غير مباشر .

ولكن بالرغم من اعتناقنا للمبدأ القائل بضرورة أستفتاء الشعب فى المسائل الهامة التى تمس حياته ومستقبله فأننا نرى مع ذلك أن تحقيق هذا المبدأ يتطلب شعباً حائزاً على قسط من التعليم على الأقل . فى مايو سنة ١٩٢٠ أستفتى شعب سويسرا فيما اذا كان يوافق أولا يوافق على دخول الأتحاد السويسرى كعضو فى عصبة الأمم، فوافق على ذلك بأغلبية كبيرة مظهراً فهمه وحسن تقديره لهذه العصبة . ولنفرض أن المسألة نفسها طرحت على شعبنا المصرى فما قيمة مثل هذا الاستفتاء ؟ فى نظرنا لا قيمة له مطلقاًمهما كانت نتيجته لأن ٩٩ ونصف فى المائة من الشعب لا يعرف شيئاً عن عصبة الأمم وليس له أى ألمام بالشئون الخارجية .

ثانياً — عابوا ايضاً على النظام نصف المباشر أن تصويت الشعب على القوانين المعروضة عليه لا تسبقه مناقشة كافية تنيره كما يحصل فى المجالس النيابية . ولـكن يرد على ذلك بأن الصحافة فى الوقت الحاضر تكفلت بأنارة الشعب . وقلما يعرض موضوع هام على الشعب للأستفتاء بدون أن تتناوله الصحافة بحثاً ونقداً .

ثالثاً — دعوة الناخبين باستمرار لأبداء الرأى فى الشئون العامة يعطل أعمالهم ويؤدى فى النهاية الى أمتناعهم عن أجابة هذه الدعوات المتكررة . والأستفتاء على الخصوص فى دولة كثيرة السكان مصدر مشقات ومصاريف جديدة . . ويمكن الرد على ذلك بأنه لا لزوم لاستفتاء الشعب فى جميع المناسبات بل فى المناسبات الهامة . وقد أثبتت التجربة أنه اذا كانت المسألة المعروضة على الشعب من المسائل العامة التي تهم مجموع الأفراد وكان من السهل الأجابة عليها « بنعم » أو « لا » فأن الشعب

لا يتأخر عن الأشتراك فى الأستفتاء . فلما عرضت للاستفتاء مسألة حق النساء فى التصويت فى ولاية أورجون بالولايات المتحدة سنة ١٩١٢ اشترك فى هذا الأستفتاء ٨٨ فى المائة من الناخبين المقيدين ، ولما أستفتى الشعب السويسرى كله فى مايو سنة ١٩٢٠ فى مسألة دخول سويسرا فى عصبة الامم اشترك فيه ٨٠ فى المائة من الناخبين. أما اذا كانت المسألة المعروضة فنية لانهم إلا جزءاً محدوداً من أفراد الشعب كأستفتائه على قانون خاص بمزاولة مهنة الطب مثلا فطبيعي أن يكون عدد الممتنعين عن التصويت كبيراً . وقد أثبتت التجربة الألمانية مع قصرها ، من الجهة الاخرى ، أن الديموقراطية شبه المباشرة ممكن تحقيقها فى دولة كبيرة .

رابعاً - أن اعطاء الناخبين الحق فى الأعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان وأشتراط موافقتهم على القوانين التى يسنها هذا الأخير حتى تصير نافذة (الأستفتاء) والسماح لهم بالأقتراع على حل المجلس النيابى كل ذلك يؤدى إلى سقوط هيبة المجالس النيابية ونفوذها فى أعين الشعب . في هذا القول نصيب من الصحة ، لا شك أن النظام نصف المباشر يقيد من سلطة البرلمان ونفوذه ولكن يعوض عن ذلك كثيراً ان هذا النظام يحقق سيادة الأمة ويجعلها فعلية بعد أن كانت أسمية . فأى السيادتين تفضل سيادة الأمة أم سيادة البرلمان ؟

خامساً - وأخيراً قد يسيء الشعب استعمال حقه فى اقتراح القوانين غير ناظر إلى ما يترتب على ذلك من النفقات وأثقال الميزانية ولكن هذا النقد نظرى . فقد أثبتت تجربة الحكم نصف المباشر فى الولايات الأمريكية وخصوصاً فى البلاد السويسرية أن الشعب يشعر تماماً أن كل مصروف جديد فى الميزانية أنما سيقع عبؤه عليه وحده ، وكثيراً ما يرفض الموافقة على القوانين الأشتراكية التى يقرها البرلمان أو يقترحها بعض الناخبين تحت تأثير العوامل الحزبية .

• • •

يجب أن نلاحظ مع ذلك أن نجاح الديموقراطية نصف المباشرة فى الدويلات المؤلفة لأتحاد أمريكا الشمالية وفى الأتحاد السويسرى والمقاطعات السويسرية ليس معناه أن هذا النظام سيؤدى إلى نفس النتائج فى جميع البلاد الأخرى . حقيقة أن

بلاداً كثيرة أخذت بمظاهر الديموقراطية نصف المباشرة بعد الحرب الكبرى . ولكن لم يمض وقت كاف حتى نستطيع أن نحكم حكما صائباً على نتيجة إدخال هذا النظام فيها . وأكثر هذه البلاد وأهمها ونقصد بذلك ألمانيا والدويلات الألمانية المختلفة قد عدلت الآن عن هذا النظام الديموقراطى وأخذت بنقيضه .

و — الديموقراطية نصف المباشرة والدستور المصرى .

١ — دستور ١٩ أبريل سنة ١٩٢٣ (كدستور أكتوبر سنة ١٩٣٠) يقرر الشكل النيابى البحت وهذا ظاهر من الأطلاع على المواد ١ و ٢٤ و ٢٥ . فتنص المادة الاولى من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « مصر دولة مستقلة ذات سيادة . . . وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى » . وذكرت المادة ٢٤ أن : « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسي الشيوخ والنواب » (فقط بدون تدخل الناخبين أو الشعب) وجاء فى المادة ٢٥ : « لا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك » . فالملك (بواسطة وزرائه) والبرلمان هما وحدهما اللذان يتوليان السلطة التشريعية فى الدولة ولا يوجد أية إشارة فى نصوص الدستور المصرى إلى مظاهر الحكومة نصف المباشرة كالأستفتاء الشعبى أو الفيتو الشعبى أو الأقتراح الشعبى ، وليس للناخبين فى الدوائر الأنتخابية المختلفة الحق فى إقالة نائبهم ، كما أنه ليس لهيئة الناخبين فى مجموعها الحق فى الأقتراع على حل مجلس النواب ولا يملك هذا الحق إلا الملك وحده .

ويترتب على ذلك أن السلطة التنفيذية عندنا تخالف الدستور إذا هى عرضت مشروع قانون من القوانين على الشعب لأستفتائه فيه لأن الدستور المصرى لا يعرف الأستفتاء . فاذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده إلى البرلمان نفسه للمناقشة فيه من جديد وليس له أن يعرضه على الشعب كما كان ذلك من حق رئيس الجمهورية الألمانية . فلو أقره البرلمان بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون ويتحتم على الملك إصداره (مواد ٣٥ و ٣٦ دستور سنة ١٩٢٣) .

والبرلمان من جهته يخالف الدستور إذا قرر طرح مسئلة معينـــة أو قانون معين على الشعب لأستفتائه فيه لأن الدستور أعطى السلطة التشريعية البرلمان ليتولاها بنفســه وبالأشتراك مع الملك (مادة ٢٤ من الدستور) ولا يملك البرلمان قانونا أن يتنازل عن هذا الأختصاص للشعب[1] وهذا هو ما عليه العمل فى فرنسا و بلچيكا . وفرنسا و بلچيكا كمصر نظامها نيابى بحت لا أثر فيه للديموقراطية نصف المباشرة .

ففى ١٧ مايو سنة ١٨٨٧ قدم بعض أعضاء مجلس النواب الفرنسى اقتراحاً بعرض مسألة تعديل قانون الأنتخاب واستبدال الأنتخاب الفردى بالأنتخاب بالقائمة على الشعب ولكن رفض هذا الأقتراح . وفى سنة ١٨٩٠ أقترح أحد النواب عرض الميزانية على الشعب ولم ينل أقتراحه إلا ٩٢ صوتاً ضد ٣٠٧ ، وفى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٠٨ اقترح نائب آخر استفتاء الشعب فى رفع المكافأة البرلمانية إلى ١٥٠٠٠ فرنكا فرفض رئيس مجلس النواب هذا الأقتراح لمخالفته للدستور ورُفض أيضاً اقتراح بهذا المعنى لنفس السبب فى سنة ١٩٢٠ . وفى يوليوسنة ١٩٣٧ رفض ملك البلچيك أستفتاء الشعب فى القانون الذى أقره البرلمان بالعفو عن الأشخاص الذين حكم عليهم لفرارهم من الخدمة العسكرية أثناء الحرب العظمى ، و بنى الملك رفضه على أن الدستور البلچيكى نيابى لا يعرف نظام الأستفتاء .

ويلاحظ أنه فى جميع هذه الأحوال كان المقصود استفتاء الشعب ليقرر بنفســه الحل الذى يراه بدلا من البرلمان (Referendum de décision) ولكن ألا يصح أستفتاء الشعب على سبيل الأستشارة فقط بدون الالتزام برأيه (Referendum de consultation) ؟ أختلف الشراح الفرنسيون فى هذا الموضوع فيرى العلامة أسمين (Esmein) أن النظام

---

(١) لقد طلب بعضهم قبل أن تعرض المعاهدة المصرية ــ الأنجليزية (معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) على البرلمان المصرى أن يستفتى فيها الشعب . فأذا كان المقصود بذلك حل البرلمان القائم وعمل أنتخابات جديدة حتى يبدى الناخبون رأيهم بطريقة غير مباشرة فلا أنتقاد لأن هذا جائز دستورياً . أما إذا كان المقصود هو عرض المعاهدة نفسها على الشعب ليقوم كل ناخب بأبداء رأيه فيها إما بالموافقة وإما بالرفض ، فهذا ما لا يسمح به الدستور المصرى الذى لا يعرف إلا الشكل النيابى البحت .

النيـابي البحت يتنافى حتى مع الأستفتاء الأستشاري المحض بينما يرى الأستاذان بارتليمى ودويز أن مجرد أستشـارة الشعب فى أمر داخل فى أختصـاص البرلمان لا يتعارض مع النظام النيـابي لأن الكلمة النهائية فى هذه الحالة للبرلمان . ونحن نفضل الرأى الأول إذ لا يعقل أن البرلمان يخالف رأى الأمة بعد أستشارتها « فأستشارة » الأمة فى الواقع استفتاء ملزم[٢] .

٢ — فلكى يمكن الأخذ في مصر بالاستفتـاء التشريعى أو بأى مظهر آخر من مظاهر الديموقراطية نصف المباشرة لا بد إذن من تعديل الدستور . لكن هل يجوز تعديل دستور ١٩٢٣ بقصـد إدخال الديموقراطية نصف المباشرة (كالاستفتاء أو الفيتو الشعبي أو الأقتراح الشعبي مثلا) أن نص المادة ١٥٦ من الدستور يجعلنانتردد فى الجواب على هذا السؤال لأنها تنص على أن « الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلمانى . . . لا يمكن أقتراح تنقيحها » ما معنى ذلك ؟ يمكن القول أن الشكل النيـابي هو الحد الأقصى والشكل النهائى الذى أرتضاه الدستور المصرى . و بما أن الديموقراطية شبه المباشرة تتعارض مع الشكل النيابي البحت فلا يمكن أقتباسها فى مصر حتى عن طريق تعديل الدستور وتنقيحه لأن الأحكام الخاصـة بشكل الحكومة النيابي لا يمكن تنقيحها (مادة ١٥٦ دستور) . ولكن يمكن القول من الجهة الأخرى أن الغرض من النص على عدم إمكان تعديل النصوص الخاصـة بشكل الحكومة النيابي ليس هو حرمان مصر من شكل أكثر ديموقراطيـة كالنظام شبه المباشر بل وضع حائل دستورى لتحاشى العودة إلى النظام المطلق القديم .

فالنظام النيـابي ليس الحد الأقصى الذى منحته الأمة المصرية بل هو الحد الأدنى فقط . وبعبارة أخرى دستور سنة ١٩٢٣ قابل للزيادة لا للنقصان . وكل من هذين التفسيرين وجيه والأول أكثر اتفاقاً مع النص والثانى أقرب إلى روح الدستور .

---

(٢) فلنفرض أن البرلمان المصرى عرض المعاهدة المصرية الأنكليزية (معاهدة ٢٦ اغسطس سنة ١٩٣٦) على الشعب لأستفتائه فيها على سبيل الأستشارة وأن الشعب رفضها فهل كان يستطيع البرلمان إقرارها بالرغم من ذلك ؟ .

٣ - ولكن هل من المستحسن تنقيح دستورنا المصرى - إذا كان هذا التنقيح جائزاً قانوناً - وإدخال نظام الأستفتاء الشعبى أو الأعتراض الشعبي الخ ؟ نعتقد شخصياً أن هذا سابق لأوانه ، لم تحصل الأمة المصرية على النظام النيابى الحقيق إلا من عهد قريب جداً فيحسن بنا بل يجب علينا قبل أن نفكر فى نظام أكثر ديموقراطية من النظام الحالى (الحكومة النيابية) أن نثبت أقدامنا أولا فيما حصلنا عليه . إن النظام نصف المباشر لم ينجح إلا فى الشعوب المتعلمة التى مارست الديموقراطية والحياة النيابية مدة من الزمن (سويسرا والمقاطعات السويسرية . الدويلات الأمريكية فى أتحاد أمريكا الشمالية) . أما جمهور الشعب المصرى فلا يزال مع الأسف متأخراً مفتقراً إلى التعليم وتنقصه الخبرة السياسية . فالنظام النيابى الذى يترك مقاليد الأمور فى يد نواب الأمة لا فى يد الأمة نفسها أكثر ملائمة لظروفنا الحالية الاجتماعية والسياسية .

الفرع الرابع
نظام المجلسين ونظام المجلس الفردى

من أهم المسائل الدستورية مسألة تكوين الهيئة النيابية أو البرلمان أيتكون من مجلس واحد أو مجلسين ؟

فى أواخر القرن الماضى كان النظام السائد فى معظم الدول النيابية هو تكوين البرلمان من مجلسين متساويين تقريباً فى الحقوق، والظاهر أن الدول فى أختيارها لنظام المجلسين التشريعيين كانت متأثرة إلى حد كبير بدستور أنجلترا . نشأ نظام المجلسين فى أنجلترا كالنظام النيابى والنظام البرلمانى نشأة تاريخية لا نتيجة لفكرة معينة أو تحقيقاً لنظرية فقهية، فقد رأينا كيف أنفصل تدريجياً نواب المدن Bouroughs والمقاطعات Shires, Counties عن الأساقفة والأشراف منذ سنة ١٣٣٢ وأتخذوا لأنفسهم مكان

اجتماع خاص أبتداء من سنة ١٣٤١ وصاروا يعرفون بمجلس العموم، بينما كون الأشراف والأساقفة المجلس الآخر الذى أصبح مجلس اللوردات الحالى. ولما أنقسم البرلمان ألى مجلسين تقرر فى بادىء الامر مساواتهما فى سن القوانين وتقرير الضرائب. ولكن منذ أواخر القرن الرابع عشر وفى غضون القرن الخامس عشر أعترف بأن تقرير الضرائب من حقوق مجلس النواب وحده وبدأ يظهر أمتياز مجلس العموم في المسائل المالية.

ولم تأخذ الدول الأخرى بنظام المجلسين Système bicaméral لمجرد تقليد الدستور الانجليزى فحسب بل أيضاً لما ظهر لها من مزايا هذا النظام وأفضليته على نظام المجلس الفردى Système unicaméral . ولنقرر من الآن أن هذه المزايا لا يمكن الحصول عليها على الوجه الأكمل إلا إذا أختلف المجلسان من حيث التركيب، وكان للمجلس الأعلى Chambre haute أو مجلس الشيوخ كما يسمونه فى بعض البلاد (ومنها مصر) الأشتراك الفعلى فى السلطة التشريعية على الأقل. ولكن المطلع على التطور الدستورى منذ أوائل هذا القرن وخصوصاً بعد الحرب العظمى يلاحظ أن هناك ميلا عاماً لتحويل المجالس العليا أو مجالس الشيوخ إلى مجالس أكثر ديموقراطية وفي الوقت نفسه إلى تقييد سلطة هـذه المجالس وحصر السلطة فى المجلس الأدنى أى مجلس النواب: Chambre des députés, Ch. des représentants, chambre basse وسنبحث هنا النقط الأربعة الآتية : —

ا ـ مزايا نظام المجلسين وأفضليته على نظام المجلس الواحد. ب — ضرورة اختلاف المجلسين من حيث التكوين . ﺣ - اختلاف المجلسين فى الأختصاصات. د ـ الميول الحديثة وأزمة المجالس العليا.

ا — مزايا نظام المجلسين.

هذه المزايا عديدة متنوعة : ١) فاولا يمكن نظام المجلسين من تمثيل الطبقات المختلفة والمصالح المتباينة فى الدولة تمثيلا خاصاً. ففى الماضى كان الغرض من المجلس الأعلى هو تمثيل الطبقة الارستوقراطية التى تفوق مصالحها فى الدولة أهميتها العددية. ذلك ما أوجب أحتفاظ انجلترا بمجلس اللوردات الذى مثل فى البداية الأشراف

الأقطاعيين ثم الارستوقراطية الارضية الوراثية . أما الآن وقد انتشرت الديموقراطية فلا يقصد بنظام المجلسين تمثيل الطبقات الممتازة بنسبها أو ثروتها بل تمثيل المصالح الأقتصادية المختلفة . وفى أعتقاد البعض أنه يمكن تأليف أحد المجلسين من ممثلى رأس المال والآخر من ممثلى العمال . وذهب الاستاذ جنكس (Genks) ألى أن هذا ما كان حاصلا بالفعل في مقاطعة فكتوريا بأتحاد استراليا نظراً لأن الانتخاب للمجلس الأعلى كان محصوراً فى طبقة مخصوصة لأشتراط نصاب مالى فى الناخب وعدم قيام الحكومة بدفع مرتبات لأعضاء هذا المجلس وأشترط كونهم من أصحاب الأملاك ، بعكس الحال فى المجلس الأدنى فلا يشترط فيه شيء من ذلك . ومهما كان الأمر فان هذه الطريقة منتقدة لعدة وجوه فوجود مجلسين تشريعيين أحدهما يمثل العمل والثانى رأس المال معناه أستمرار النزاع بينهما حتى يتمكن أحدهما من أخضاع الآخر لأرادته . وفى الوقت الذى تسعى فيه الدول لتقريب شقة الخلاف بين العمال وأصحاب العمل يجب أن تتحاشى كل نظام يؤدى رسمياً إلى تجميع هاتين الطائفتين فى كتلتين مستقلتين متقابلتين .

والأمم حتى العريقة منها فى الصناعة لا تتكون فقط من عمال ورأسماليين بل هناك هيئات ومصالح أخرى عديدة يجب أن يكون لها صوت مسموع . لذا يرى كثير من الكتاب وبعض رجال السياسة الأحتفاظ بنظام المجلسين لا لكى يمثل كل منهما فئة معينة بل لكي يمثل أحدهما مجموع الشعب أى الأفراد بصفتهم أفراداً بصرف النظر عن مركزهم الأجتماعى أو الاقتصادى ويمثل المجلس الثانى جميع المصالح فى الدولة كالصناع والتجار والزراع والعمال ورجال الأدب والعلم والجامعات ورجال الدين الخ . وبذلك يتحقق فى نظرهم تمثيل الأمة تمثيلا صحيحاً من الوجهة السياسية والأقتصادية والأجتماعية لا من الوجهة السياسية فقط كما عليه الحال الآن . (١)

٢) أما الفائدة الثانية لنظام المجلسين فتظهر فى الدول المتحدة أتحاداً مركزياً Etats fédéraux . فالدولة المتحدة مركزيا لا تتكون فقط من أفراد بل ايضاً من مقاطعات أو دويلات لها استقلالها الذاتى ولحفظ التوازن بين هذين العنصرين المكونين للأتحاد يجب أن يمثلا فى مجلسين أتحاديين أحدهما منتخب بنسبة عدد

(١) سنتكلم فيما بعد عن فكرة تمثيل المصالح وسننتقدها .

السكان كما هو الحال فى الدولة الموحدة والثانى يمثل الولايات أو المقاطعات أو الدويلات حتى تستطيع هذه المحافظة على كيانها والتعبير عن أرادتها . وقد رأينا فعلا أن البرلمان الأتحادى فى كل من الولايات المتحدة الأمريكية وسويسرا والمانيا (قبل سنة ١٩٣٣) وكندا وجنوب أفريقيا وأستراليا يتكون من مجلسين : الأعلى يمثل المقاطعات أو الولايات والأدنى يمثل الشعب فى كل الأتحاد فنظام المجلسين اذا من النظم الأساسية فى الدول المتحدة أتحاداً مركزياً .

ولكن لا تقتصر فوائد ازدواج الهيئة التشريعية (Le bicaméralisme) على الدول المتحدة أو الدول الأرستوقراطية أو التى ترمى إلى تمثيل المصالح تمثيلا خاصاً بل تظهر هذه الفوائد أيضاً فى الدول الموحدة الأخرى كفرنسا و بلجيكا و مصر مثلا .

٣) أذ أدى أنتشار الديموقراطية وذيوع الاقتراع العام ألى جعل انتخاب نواب الامة فى يد عامة الشعب وهم غالباً لا يحسنون الأختيار، فهناك صلة وثيقة لا تنكر بين انتشار الاقتراع العام فى الوقت الحاضر وهبوط مستوى أعضاء المجالس النيابية . ونظام المجلسين يسمح للحكومة بأن تدخل فى أحدهما ـ المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ – أفراداً من ذوى الكفاءات والخبرة عن طريق التعيين أو بأشتراط شروط أنتخابية خاصة فى مرشحى هـذا المجلس . كل ذلك بدون أن تمس بحق الأقتراع العام الذى يظل مطبقاً تطبيقاً كاملا فيما يتعلق بأنتخاب المجلس الأدنى (مجلس النواب) . وبذلك يوفق نظام المجلسين بين الأقتراع العام وحسن أختيار أعضاء البرلمان .

٤) ونظام المجلسـين يمنع من التسرع فى التشريع فلا يصـدر القانون إلا بعد أن يدرس ويبحث مرتين فى هيئتين مختلفتين ، فأذا أخطأ المجلس الأول أو أنقـاد للعاطفة أو لتأثير وقتى – وقد يحصل هذا أحياناً – فأن المجلس الثانى يصلح من هـذا الخطأ ويمكنه أن يؤجل المشروع حتى تهدأ الحال ويعود المجلس الآخر إلى رزانته . قد يظن البعض أنه من الممكن الأستغناء عن المجلس الثانى بتقرير قاعدة أن المشروع لا يصير قانوناً إلا إذا أقره المجلس الفردى فى «قراءات» Lectures أو تلاوات متعددة ولكن أثبتت التجربة أن مثل هـذا النظام عديم الفائدة فأذا وافق المجلـس على المشروع فى القراءة الأولى فأن كل قراءة بعد ذلك هى لمجرد الشكل . كذلك يظن

بأنه يمكن الأستغناء عن المجلس الثانى بأعطاء رئيس الدولة حق الأعتراض على القوانين الصادرة من البرلمان وبذلك يمكنه أن يوقف ما لا يراه صالحاً منها ولكن فى وجود مجلسين زيادة فى الضمان . ثم أن رئيس الدولة (أوالوزير الذى يستعمل سلطته) قد لا يجرأ على أستعمال هذا الحق بعكس الحال بالنسبة للمجلس الآخر . وفى فرنسا حيث حق اعتراض (ڤيتو) رئيس الجمهورية معطل تظهرأهمية مجلس الشيوخ . وكثيراً ما يصوت مجلس النواب على بعض القوانين « التهريجية » التى يقترحها أعضاؤه - طلباً للشهرة أو لأستجلاب عطف فئات معينة من الشعب - وهو يفعل ذلك مطمئناً لتأكده من أن مجلس الشيوخ سوف يرفضها . فمجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى يقوم بوظيفة « المرشح» (فلتر) فهو لا يترك القوانين تمر إلا إذا كانت ناضجة لاتشوبها شائبة ومتفقة مع المصلحة العامة .

حقيقة أن ضرورة مرور مشروعات القوانين ومناقشتها فى مجلسين يجعل التشريع بطيئاً ولكن يعوض عن هذا البطء أن القوانين التى تصدر تكون أكثر اتفاقاً وأقرب للمصلحة العامة مما لو كانت صادرة من مجلس واحد .

٥) نظام المجلسين يضمن عدم إستبداد البرلمان . فقد أثبتت التجربة أن المجالس النيابية تميل على الدوام إلى توسيع سلطاتها والأفتئات على حقوق الهيئات الأخرى وخصوصاً الهيئة التنفيذية،فأذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد لم يكن هناك ما يوقفه عند حده أو يلطف من حدته أو يخفف من غلوائه،وقد يفوق أستبداده إستبداد الحاكم المطلق لأن شعوره بالمسؤولية أقل . لذلك لجأت معظم البلاد إلى تقييد هيئاتها النيابيه عملياً بتقسيمها إلى مجلسين كما كان الرومان فى الماضى يقيدون سلطتهم التنفيذية بوضعها فى يد قنصلين بدلا من قنصل واحد .

٦) تكوين البرلمان من مجلسين يخفف من حدة النزاع الذى قد يقع بين البرلمان والحكومة . فأذا كان البرلمان مكوناً من مجلس واحد ربما أدى هذا النزاع إلى استعمال طرق العنف كما حصل سنة ١٨٥١ فى فرنسا حينما حل لويس نابليون بونابرت - رئيس الجمهورية - المجلس التشريعى الوحيد حلا نهائياً . أما وجودمجلس آخر فما يساعد على الوصول إلى حل سلمى . فأذا كان المجلسان متفقين فى الرأى كان

ذلك قرينة قوية على أنهما على حق وقد يحمل أتفاقهما هذا رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية على الخضوع لرأيهما . وبالعكس إذا ناصر الحكومة أحـد المجلسين أمكنها بسهولة اعتماداً على هذا التأييد أن تحمل المجلس الآخر على التسليم بوجهة نظرها . ف سنة ١٨٧٧ حل رئيس الجمهورية الفرنسية المارشال ما كماهون (Mac-Mahon)مجلس النواب نظراً لأختلافه فى الميول مع أغلبية المجلس المذكور فلما فازت هذه الأغلبيـة نفسها في الأنتخابات الجديدة حاول مكماهون أن يقاوم ويحل المجلس مرة ثانيـة ولكن مجلس الشيوخ أظهر بوضوح عدم موافقته على خطة المارشال ، فاضطر هـذا إلى التراجع واحترام الدستور[١] .

بالرغم من مزاياه العديدة المتقدمة أنتقد بعضهم نظام المجلسين ومن هذه الأنتقادات ما هو نظرى ومنها ما هو عملى : ١) فمن الأنتقـادات النظرية التى وجهت اليه قولهم أن الأمة ليس لها إلا إرادة واحدة وعليه يجب أن تعبر عنها هيئة واحدة أو مجلس واحـد أى أن نظام المجلسين يتعارض مع وحدة إرادة الأمة . أثرت هذه الحجة النظرية على واضعى دستور سنة ١٧٩١ الفرنسى وكانت من ضمن الأسباب التى جعلتهم يأخـذون بنظام المجلس الفردى . ولـكن ليس لهذه الحجة أقل قيمة علمية وإذا اتبعناها إلى النهاية لأدت بنا إلى نتائج وخيمة ، إذ يمكن القول أن إرادة الأمة واحدة إذن يجب أن لا يعبر عن هذه الأرادة إلا شخص واحد ! وهذا معناه الرجوع إلى النظام الملكى المطلق أو الديكتاتورى .

٢) أما من الوجهة العملية فقد أخذوا على نظام ازدواج الهيئة التشريعيـة أنه مصـدر للنزاع بين المجلسين . وفى الواقع لا مناص من أختلاف المجلسين فى الرأى أحياناً اللهم إلا إذا كان أحدهما صورة طبق الأصل للآخر ولكن فى هـذه الحالة يفقد نظام المجلسين كل مزاياه التى ذكرناها . فالمناقشـة ضرورية والأختلاف في الرأى ضرورى حتى تتحقق هذه المزايا . والمشاهد أن الأختلاف فى غالب الأحيان

---

(١) يلاحظ أنه بحسب الدستور الفرنسى لا بد للسلطة التنفيذية من أخـذ موافقة مجلس الشيوخ لكى تحل مجلس النواب .

بين مجلسى البرلمان لا يدوم طويلا.لأن من شأنه اذا اشتد أن يلفت نظر الشعب أو الرأى العام لموضوع النزاع . وبأنضمام الرأى العام لأحد المجلسين ترجح كفته ويندر أن يصر المجلس الآخر على قراره الأول . ويمكن الوقوف على الرأى العام فى النزاع التشريعى القائم بين المجلسين بحلهما أو بحل المجلس الشعبى منهما (مجلس النواب) بحسب الدساتير[1] وعمل أنتخابات جديدة حتى تبدى الأمـــة رأيها بوضوح فاذا جاءت الأنتخابات العامة على أثر حل البرلمان مؤيدة للرأى الذى أعرب عنه أحـــد المجلسين وجب على المجلس الآخر أن يخضع . وفى فرنسا حيث حق الحـــل أصبح معطلا ينتهى النزاع بين مجلسي الشيوخ والنواب فى بعض الأحيان بخضوع الأول الثاني بأعتبار أن مجلس النواب أكثر تمثيلا لأرادة الناخبين . وفى معظم الأحيـان يستقر رأى المجلسين على حـــل وسط يرضى الطرفين ويوفق بين الآراء المتناقضة . ومعارضة مجلس الشيوخ لمشروع قانون وافق عليه مجلس النواب ترغم هـــذا الأخير على أن لا يتمسك برأيه إلا اذا كان على حـــق وأمـكنه أن يثبت ذلك أمام الرأى العـــام بالحجج التى يدلى بها أعضاؤه فى المجلس .

وتسهيلا لحسم النزاع بين مجلسى البرلمان تنص بعض الدساتير على أنه فى حالة الخلاف يجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر . جاء فى المادة ١٦٦ من الدستور المصرى مثلا (دستور سنة ١٩٢٣) أنه « إذا أستحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة». وجاء فى بعض الدساتير وفى كثير من اللوائح الداخليـــة للمجالس النيابية أنه فى حالة النزاع بين المجلسين يختار كل مجلس لجنة من قبله للأجتماع مع لجنة من قبل المجلس الآخر للوصول الى حل يرضى الجميع[2]. ولا شىء يمنع الجمع بين الطريقتين،

---

(١) فى بلجيكا ورومانيا (دستور سنة ١٩٢٣ الحالى) وتشيكوسلوفاكيا (دستور سنة ١٩٢٠ الحالى) يجوز حل كل من المجلسين . أما فى فرنسا ومصر (دستور سنة ١٩٢٣ كدستور سنة ١٩٣٠ الملغى) فلا يجوز حل مجلس الشـيوخ بل مجلس النواب فقـط . وفى أنجلترا للملك حل مجلس العموم لا مجلس اللوردات الوراثى .

(٢) نص على ذلك فى لائحتى كل من مجلسى الشيوخ والنواب عندنا (مصر) .

طريقة الاجتماع بهيئة مؤتمر ، وطريقة اللجان المشتركة Commissions Mixtes .

نرى مما تقدم أن الخلاف فى الرأى أحيانا بين المجلسين أمر طبيعى وضرورى ، والحقيقة لا تظهر إلا من تصادم الأفكار ، وهناك طرق عديدة لحسم هـذا النزاع بحيث لا يصبح خطراً على الحياة الدستورية فى الدولة .

٣) أما الأنتقاد الأخير الذى وجه إلى نظام المجلسين فهو أنه يعطل العمل التشريعى وقد سبق أن رددنا عـلى ذلك . فأن العبرة ليست بكثرة القوانين بل بصلاحيتها،وفي نظام المجلسين ضمان على أن التشريع لا يصدر إلا بعد بحث وتدقيق. ومعظم الدساتير واللوائح الداخلية للمجالس النيابية تنص على إجراءات خاصة لأتباعها في حالة الضرورة أو الأستعجال ، procédure d'urgence ، من شأنها أن تسمح بمرور القانون فى المجلسين فى أقرب وقت ممكن (١) . وقد دلت التجارب على أن نظام المجلس الواحد ضرره أكبر من نفعه . ولذا أخذت معظم دساتير العالم (أو كانت تأخذ إلى عهد قريب على الأقل) بنظام المجلسين ، وعدلت أغلب الدول التى جرت على نظام المجلس الفردى الى نظام الأزدواج (٢) .

ولقد جربت إنكلترا نظام المجلس الواحد لمدة قصيرة وفى ظروف أستثنائية — في عهـد كرومويل — ولم تسفر هذه التجربة عن أمكان الأستغناء عن مجلس اللوردات فأعيـد . ومن الدول التي عدلت أخيرا عن نظام المجلس الواحد بعد أن جربته اليونان بدستور ٢ يونيو سنة ١٩٢٧ (ولـكن عطل هذا الدستور الجمهورى بعـد عودة الملكية فى نوفبر سنة ١٩٣٥) ويوجوسلافيا ، دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ وهو القائم الآن . فأنشأ كل من هذين الدستورين مجلس شيوخ (Sénat) بجانب مجلس النواب . وهذا هو الحال أيضا بالنسبة لبعض دول أمريكا اللاتينيه : المكسيك . اكواتور . بوليفيا . بيرو . وبعض مقاطعات الولايات المتحدة الأمريكية . بنسلفانيا . چورچيا . ڤرمونت . وقـد أخذت مصر بنظام المجلس الواحد (الجمعية

---

(١) انظر اللائحة الداخلية لمجلس النواب المصرى مثلا ، الباب الخامس : « الأستعجال فى النظر » مواد ١١٤ — ١١٦ .

(٢) راجع مع ذلك ما سنقوله عن أزمة المجالس العليا

التشريعية) فى سنة ١٩١٣ ولكن جاء دستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) مقرراً لنظام المجلسين .

ولاحظ بعض الكتاب أن الدساتير ذات المجلسين أطول عمراً من الدساتير ذات المجلس الواحد . فأقدم دساتير العالم دستور انكلترا وهو غير مكتوب ، والولايات المتحدة ويرجع دستورها إلي سنة ١٧٨٧ ، وبلجيكا (سنة ١٨٣١) وهى كلها مؤسسة على نظام المجلسين . وأطول الدساتير الفرنسية عمراً هو دستور سنة ١٨٧٥ الحالى والسلطة التشريعية فيه مكونة من مجلسين ، مجلس النواب ومجلس الشيوخ . ولم تأخذ فرنسا بنظام المجلس الواحد إلا مرتين في سنة ١٧٩١ وفى سنة ١٨٤٨ . أما دستور ٣ سبتمبر سنة ١٧٩١ فلم يعمر سنة كاملة اذ أوقف فى ١٠ أغسطس ١٧٩٢ ، ودستور ٤ نوفمبر سنة ١٨٤٨ لم يعمر إلا ثلاث سنوات أذ عطل فى ٢ ديسمبر سنة ١٨٥١ [١] وقد نص دستور سنة ١٧٩٣ على تكوين السلطة التشريعية من مجلس واحد ولكن هذا الدستور لم ينفذ أصلا .

نخرج إذاً من هذه المقارنة بين نظام المجلسين ونظام المجلس الواحد بأن الأول يفضل بكثير الثاني . ولكن لا يكفي أن يكون فى الدولة مجلسان للحصول علي كل المزايا المترتبة على أزدواج الهيئة التشريعية بل يجب أن يكون لمجلس الشيوخ أو للمجلس الأعلى الحق على الأقل في وقف التشريع الصادر من المجلس الآخر . ومن المفيد أيضا - بل من الضرورى فى نظر البعض - أن يختلف المجلسان تركيبا .

---

(١) فى سنة ١٧٨٩ تناقشت الجمعية التأسيسية الفرنسية Assemblée Constituante مناقشة طويلة فى مبدأ تكوين الهيئة التشريعية من مجلس واحد أو من مجلسين وقد أستمرت هذه المناقشة عشرة أيام متوالية (٣١ أغسطس - ١٠ سبتمبر سنة ١٧٨٩) وختمت هذه المناقشة التاريخية بالأقتراع على نظام المجلس الواحد بأغلبية ٤٩٠ صوتا ضد ٨٩ . ومن ضمن الأسباب المهمة التى حدت بالجمعية المذكورة إلى أختيار نظام المجلس الواحد خوفها من أن يكون مجلس الشيوخ نواة أرستقراطية جديدة تحل محل الأرستقراطية الملغاة . وللأخذ بنظام المجلس الواحد فى سنة ١٨٤٨ أسباب أهمها أعتقاد واضعى دستور سنة ١٨٤٨ أن هذا النظام يسمح بأنشاء هيئة تشريعية قوية قادرة على مقاومة رئيس الجمهورية المنتخب رأسا من الشعب . ولكن أثبتت التجربة خطأ هذا الظن وأدى نظام المجلس الواحد ألى تصادم المجلس ورئيس الجمهورية .

ب — ضرورة اختلاف المجلسين من حيث التشكيل .

الغالب فى الدول ذات المجلسين أن يكون أحدهما على الأقل أى المجلس الأدنى (مجلس النواب) مكونا كله بطريق الأنتخاب الشعبى حتى يمثل الأمة تمثيلا صحيحاً أما المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) فتختلف طريقة تكوينه بأختلاف الدساتير : ١) فقد يكون وراثياً وهذا نادر كما هو الحال فى انكلترا بالنسبة لمجلس اللوردات .

٢) أو معينا كله بواسطة رئيس الدولة كما هو الحال فى إيطاليا. فبحسب دستور سنة ١٨٤٨ (Statuto) الذى لم يلغ للآن بالرغم من قيام النظام الفاشيستى جميع أعضاء مجلس الشيوخ (Sénat) معينون لمدى الحياة بواسطة الملك . والملك بطبيعة الحال لايستعمل حقه هذا كجميع حقوقه الدستورية الأخرى ألا بواسطة وزرائه . ولكن أختياره محدود أذ يشترط فيمن يعينون فى مجلس الشيوخ أن يكونوا منتمين لطبقات معينة (٢١ طبقة Catégories حددها الدستور) . ولمجلس الشيوخ نفسه أن يفحص أذا كان العضو المعين ينتمي حقيقة إلى أحدى هذه الطبقات .ولم يتهاون مجلس الشيوخ الأيطالى فى أستعمال حقه هذا حتى مع قيام النظام الفاشستى الحالى .

٣) وفى بعض البلاد يتألف المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) كله بطريق الأنتخاب أما على عدة درجات (أنتخاب غير مباشر) كمجلس الشيوخ الفرنسي أو على درجة واحدة (أنتخاب مباشر) كما هو الحال فى تشيكوسلوفاكيا (مادة ١٣ من الدستور الحالى) و بولونيا (دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ المعدل فى سنة ١٩٢٦، مادة ٣٦) [1]. وفى بلجيكا جميع أعضاء مجلس الشيوخ منتخبون ولكن يحصل أنتخابهم بالطريقة الآتية : الجزء الأكبر منتخب مباشرة من الشعب بالأقتراع العام ولكن من بين طبقات وهيئات معينة تشبه طبقات مجلس الشيوخ المصرى والأيطالى ، وجزء منهم منتخب على درجتين بواسطة مجالس المديريات ،

---

(١) الغى هذا الدستور الآن وأستبدل بدستور ٢٣ ابريل سنة ١٩٣٥ .

أما الباقون فينتخبون بمعرفة الأعضاء السالف ذكرهم بعد الفصل فى صحة انتخابهم (مادة ٥٣ من الدستور البلجيكى معدلة فى ١٥ اكتوبر سنة ١٩٢١) .

٤) وقد يكون بعض أعضاء مجلس الشيوخ منتخباً والبعض معينا كما هو الحال فى مصر [١] فان الملك يعين ٢/٥ مجلس الشيوخ أما الـ ٣/٥ الباقون فينتخبون بالاقتراع العام كأعضاء مجلس النواب مع اختلاف فى السن وفى الدوائر وفى بعض الشروط الأخرى علاوة على أشتراط أختيار أعضاء مجلس الشيوخ جميعاً من بين طبقات وفئات معينة .

٥) وقد يكون بعض أعضاء المجلس الأعلى منتخبا والباقون يتولون مراكزهم بنص القانون (Sénateurs de Droit) كما فى رومانيا (مواد ٦٧ — ٧٥ دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣) الخ .

ولا حاجة بنا ألي القول أن المجالس الوراثية (انجلترا) أو المؤلفة من أعضاء كلهم معينين (أيطاليا) أصبحت لاتتفق مع روح العصر الحاضر. والسبب فى أحتفاظ الأنكليز بمجلس اللوردات الوراثى هو عدم أتفاقهم على طريقة تشكيل المجلس الذى يخلفه فى حالة إلغائه . ولذا اكتفوا بتقييد سلطة مجلس اللوردات الحالى تقييداً كبيرا كما سنرى — بقانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ — منتظرين سنوح الفرصة لتعديله تعديلا كلياً . وقد جاء فى مقدمة هذا القانون مايأتى : « بما أنه من المنتظر أستبدال مجلس اللوردات الوراثى بمجلس آخر منتخب على أساس شعبي ولكن هذا الأستبدال لايمكن جراؤه الآن ... ».وفى سنة ١٩١٧ ألفت الحكومة الانجليزية لجنة كبيرة برئاسة اللورد برايس (Bryce) العالم الدستورى المعروف للنظر فى تغيير تشكيل مجلس اللوردات . فأقترحت اللجنة المذكورة فى مشروعها أنتخاب

---

(١) هذا هو الحال أيضا فى يوجوسلافيا حسب دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ فمجلس الشيوخ هنالك يتألف من أعضاء منتخبين ومن أعضاء معينين بواسطة الملك وينص الدستور على أن للملك أن يعين عددا من الشيوخ مساو لعدد الأعضاء المنتخبين، والدستور المصرى (سنة ١٩٢٣) اكثرديموقراطية من هذه الوجهة لأنه جعل الأغلبية للعنصر المنتخب من الشعب (ثلاثة أخماس المجلس) .

معظم أعضاء المجلس الجديد – الذى رأت أحلاله محل مجلس اللوردات الحالى – بواسطة مجلس العموم نفسه ومن غير أعضائه ، وأنتخاب بقية الأعضاء بواسطة المجلسين معاً . ولـكن لم يكن لهذا المشروع أى نصيب من النجاح .

وفى يونيه سنة ١٩٢٧ فكرت وزارة المحافظين برئاسة المستر ستانلى بلدوين فى خطة جديدة ترمي إلى تأليف المجلس الأعلى من أغلبيـة من اللوردات ينتخبهم أقرانهم، وأعطاء المجلس الجديد نفس الحقوق تقريباً التى لمجلس العموم فيما عدا القوانين المالية (Money Bills) ولـكن هذا المشروع لم يحز قبول الرأى العام ولا رضاء مجلس العموم . فاضطرت الوزارة إلى التراجع مقررة أنها لم تكن عازمة على عرض شيء من هذا القبيل على البرلمان . ويظهر أنها أرادت بمشروعها هذا جس النبض فقط .

وفى الواقع مجلس اللوردات الورثى ومجلس الشيوخ الأيطالى المؤلف كلـه من أشخاص معينين لمدى الحياة بواسطة الملك وماشاكلهما من المجالس كمجلس الشيوخ اليابانى مثـلا ماهى إلا آثار من آثار العهد الماضي مصيرها الزوال . أما معظم البـلاد الأخرى فانها تجعل لـكل من التعيين والأنتخاب نصيباً يتفاوت كثرة وقلة بحسب الدساتير (قارن مصر دستور سنة ١٩٢٣ ودستور سنة ١٩٣٠) أو تجعـل المجلس الأعلى كالمجـلس الأدنى منتخباً كله (فرنسا . بلجيكا . تشيكوسلوفاكيا . بولونيا دستور سنة ١٩٢١) مع اختلافها فى طريقة هذا الأنتخاب .

وفى البلاد التى تجعل مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى منتخبا كالمجلس الأدنى يراعى مع ذلك تغيير تشكيل كل من هذين المجلسين عن الآخر بواحد أو أكثر من الوسائل الآتية : — [1] ١ - أن يتفاوت المجلسان عددا

---

(١) نفس الطريقة متبعة فى البلاد التى تجعل تأليف مجلس الشيوخ بطريقى التعيين والأنتخاب معا كمصر فتراعى حينئذ فى أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين شروط خاصـة لاتشترط فى أعضاء مجلس النواب . ولـكن الحاجة الى تغيير تشكيل المجلسين أشد بالطبع فى البلاد التى يكون فيها مجلس الشيوخ منتخبا كله حتى لايأتى صورة طبق الأصل لمجلس النواب .

فالمجلس الذى يكون عدد أعضائه معادلا لنصف أعضاء المجلس الآخر مثلا يختلف عنه روحا وميولا . ففي تشيكوسلوفاكيا يتكون مجلس النواب من ٣٠٠ عضواً،أما عدد أعضاء مجلس الشيوخ فمائة وخمسون (١٥٠) . و بحسب دستور سنة ١٩٣٠ المصرى كان عدد أعضاء مجلس النواب ١٥٠ وعـــدد أعضاء الشيوخ ١٠٠ (٦٠ بالتعيين و ٤٠ بالأنتخاب) . وراعى الدستور الحالى (سنة ١٩٢٣) أن تكون الدوائر التى ينتخب عنها عضـــو مجلس الشيوخ أوسع من الدوائر الأنتخابيـــة لمجلس النواب . فالقاعدة أن عضو مجلس النواب ينتخب فى دائرة عـــدد أهاليها ٦٠٠٠٠ بينما عضو مجلس الشيوخ ينتخب فى دائرة عدد أهاليها ١٨٠٠٠٠ [1] .

٢ — الوسيلة الثانية لتميز مجلس الشيوخ المنتخب عن مجلس النواب أن يكون أنتخاب مجلس النواب مباشرة بواسطة الشعب بينما يكون انتخاب مجلس الشيوخ على درجتين أو أكثر بواسطة مجالس المديريات أو المجالس البلدية . ففي فرنسامثلا ينتخب أعضاء مجلس النواب Chambre des députés بواسطة النـــاخبين مباشرة وبالأقتراع العام لجميع الذكور الذين لا يقل سنهم عن ٢١ سنة . أما مجلس الشيوخ فينتخب أعضاؤه بواسطة لجـــان Collèges مكوّنة فى كل مديرية département من ممثلى هذه المديرية فى مجلس النواب députés وأعضاء مجلس المديرية Conseillers généraux والمجالس المركزية Conseillers d'arrondissements ومن مندوبين عن جميع المجالس البلدية الداخلة فى حدود هذه المديرية délégués des Conseils municipaux . ولما كان جميع هؤلاء الأفراد الذين يشتركون فى أنتخاب أعضاء مجلس الشيوخ معينين أنفسهم بطريق الأنتخاب فيمكن القول أن مجلس الشيوخ الفرنسى معين من الشعب ولـكن على عدة درجات . ويطالب كثير من الفرنسيين بالعدول عن هذه الطريقة المعقدة وجعل مجلس الشيوخ منتخباً من الشعب مباشرة كمجلس النواب . وفى بلجيكا

---

(١) يلاحظ أن مجلس الشيوخ المصرى يختلف من جهة أخرى اختلافاً كبيراً عن مجلس النواب لأن هذا الأخير منتخب كله أما الأول فبعضه معين (٢/٥ فى الدستور الحالى ٣/٥ فى دستور سنة ١٩٣٠) وبعضه منتخب (٣/٥ الأعضاء الآن) . ولواقتصر على هذا الفارق وحده لـكفى ذلك لتميز المجلسين عن بعضهما .

ينتخب أعضاء مجلس النواب جميعهم بالاقتراع العام المباشر . أما مجلس الشيوخ فبعضه منتخب بالاقتراع العام و بعضه بواسطة مجالس المديريات و بعضه بواسطة أعضاء مجلس الشيوخ المتقدمين بعد التثبت من صحة نيابتهم كما رأينا .

و بحسب قانون الانتخاب المصرى الصادر فى سنة ١٩٢٣ (قانون نمرة ١١ سنة ١٩٢٣) كان انتخاب أعضاء مجلس النواب على درجتين وانتخاب مجلس الشيوخ على ثلاث درجات أى أن عضو النواب لا ينتخبه الناخبون بل مندو بو الناخبين أما عضو الشيوخ فينتخبه مندو بو المندوبين ولكن تعدل هذا القانون بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ الذى قضى على هذه « الشلالات الانتخابية » وجعل انتخاب الشيوخ والنواب بواسطة الناخبين مباشرة على درجه واحدة. وهذا هو الحال الآن بعد عودة دستور سنة ١٩٢٣ و إعادة نشر قانون الانتخاب من جديد فى ٢٠ دسمبر سنة ١٩٣٥ وهو عبارة عن قانون انتخاب سنة ١٩٢٣، المعدل بقانون نمرة ٤ سنة ١٩٢٤، منقحاً بعض التنقيح (١) .

٣ — اختلاف شرط السن بالنسبة لناخبي وأعضاء كل من المجلسين فيشترط عادة أن يكون سن ناخبي وأعضاء مجلس الشيوخ أكبر من سن ناخبي وأعضاء مجلس النواب . فلكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ ٢١ سنة كاملة ولكن لا يشترك فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا من بلغ ٢٥ سنة كاملة ، كما أن الدستور المصرى يشترط فى النائب زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن ٣٠ سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى أما سن عضو مجلس الشيوخ فأربعين سنة على الأقل (سن النبوة). وفى فرنسا و بلچيكا السن واحدة (٢١ سنة) بالنسبة للناخبين المجلسين ، ولكن سن العضوية لمجلس النواب ٢٥ سنة على الأقل وهى ٤٠ سنة لمجلس الشيوخ . وفى تشيكوسلوفاكيا سن الناخب لمجلس النواب ٢١ سنة كاملة ولمجلس الشيوخ ٢٦ سنة،

---

(١) صدر قانون الانتخاب الحالى فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥ بمرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ونشر فى الوقائع الرسمية بعدد خاص صادر فى ٢٠ ديسمبر سنه ١٩٣٥ .

ويشترط أن يكون سن عضو النواب ٣٠ سنة على الأقل وعضو الشيوخ ٤٥ سنة. وسن عضو الشيوخ المنتخب فى رومانيا ٤٠ سنة على الأقل وعضو مجلس النواب ٢٥. ويشترط فى الناخب لمجلس الشيوخ الرومانى أن يكون سنه ٤٠ سنة كاملة ويكفى سن البلوغ العادى في ناخبي مجلس النواب (مواد ٦٦و٦٧و٧٥ من دستور ٢٣ مارس سنة ١٩٢٣). ومن هـذه الأمثلة نرى أن سن العضوية لمجالس النواب تتراوح حسب الدساتير بين ٢٥و٣٠ ولمجلس الشيوخ بين ٤٠و٤٥ وأن بعض الدساتير (مصر تشيكوسلوفا كيا رومانيا) يشترط أيضاً سناً خاصه للاشتراك فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ بينما البعض الآخر يكتفى بالسن العادية المقررة لانتخاب أعضاء مجلس النواب (فرنسا وبلچيكا).

٤ — جعل مدة النيابة لأحد المجلسين (المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ عادة) أطول من مدة النيابة للمجلس الآخر (مجلس النواب) وتطبيق التجديد الجزئى على الأول دون الثانى. ففى مصر مدة العضوية فى مجلس الشيوخ ١٠ سنوات ويتجدد نصف الشيوخ المعينـين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات، بينما مدة العضوية فى مجلس النواب خمس سنوات ويتجدد المجلس تجديداً كلياً كلما أنتهت هـذه المدة. وفى فرنسا يتجدد مجلس النواب تجديداً كلياً كل أربعة سنوات، أما مجلس الشيوخ الفرنسى فهو منتخب لمدة ٩ سنوات ويتجدد ثلثه كل ثلاث سـنوات. ولـكن لم تأخذ بقاعدة التجديد الجزئى لمجلس الشيوخ دساتير مهمة كدستور تشيكوسلوفاكيا مثلا إذ اكتفى بأطالة مدة عضوية مجلس الشيوخ فجعلها ٨ سنوات بدل ٦ سنوات لمجلس النواب. وعدلت بلچيكا عن طريقـة التجديد الجزئى فى سنة ١٩٢١. وقبل هذا التاريخ كان هذا التجديد مطبقاً على المجلسين: فمجلس النواب كان ينتخب لمدة ٤ سنوات يتجدد نصفهم كل سنتين ومجلس الشيوخ لمدة ٨ سنوات يتجدد نصفهم كل ٤ سنوات، فأصبحت مدة العضوية بعد تعديل ١٥ أكتوبر سنة ١٩٢١ لكل من المجلسين ٤ سنوات ويتجدد المجلسان فى نهايتها تجديداً كلياً (مواد ٥١و٥٥ من الدستور البلچيكى).

٥ — تشترط بعض الدساتير فى عضو مجلس الشيوخ أن يكون من طبقات معينة

ويراعى فيهم عادة أن يكونوا من الأشخاص الذين أدوا لدولتهم خدمات جليلة أو الذين شغلوا أو يشغلون مناصب هامة حكومية أو غير حكومية (مع مراعاة عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينهما) أو الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مقدار محدد أو لا يقل دخلهم السنوى عن مبلغ معين الخ. وهذا هو الحال فى بلچيكا بالنسبة لأعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين من الشعب مباشرة (مادة ٥٦ مكررة من دستور بلچيكا). وفى مصر بالنسبة لجميع أعضاء مجلس الشيوخ المعينين منهم والمنتخبين (مادة ٧٨ دستور سنة ١٩٢٣ و ٥٥ من قانون الانتخاب).

الغرض من كل ما تقدم أن لا يكون مجلس الشيوخ صورة مطابقة لمجلس النواب بل يمثل أولهما الثبات والاستقرار وإلى حد ما مصالح الخواص ويمثل الثانى عواطف وميول عامة الشعب، وبعبارة أخرى يراعى فى مجلس الشيوخ عادة أن يكون هيئة محافظة فى الدولة لكبح جماح المجلس الشعبى الأكثر تطرفاً بحكم تشكيله وسن أعضائه.

م — اختصاصات كل من المجلسين

لكي يأتى نظام المجلسين بما ينتظر منه من النتائج الحسنة يجب أن يكون المجلسان متساويين فى الحقوق والسلطة، ولكن يكفى أن ينحصر ذلك فى مادة التشريع لا فى المسائل الأخرى.

١) فمن المسلم به من زمن فى كثير من الدساتير البرلمانية أن الوزارة لا تسأل سياسياً إلا أمام مجلس النواب وحده (مصر. انكلترا. تشيكوسلوفاكيا). ولكن لهذه القاعدة استثناءات هامة (بلچيكا. فرنسا [1]).

٢) كذلك فيما يتعلق بمسئولية الوزارة جنائياً نجد أن المتبع هو اختلاف

---

(١) فى بلجيكا وفرنسا الوزارة مسئولة أمام كل من المجلسين (النواب والشيوخ) وقد أسقط مجلس الشيوخ الفرنسى على الخصوص عدة وزارات لم تكن حائزة على ثقته.

المجلسين فى الأختصاص فيقوم أحدهما وهو مجلس النواب بالأتهام بينما يقوم الآخر المجلس الأعلى أو مجلس الشيوخ بالمحاكمة .

٣) ولا يتساوى المجلسان عادة فى المسائل المالية . فبعض الدساتير تعطى حق أقتراح القوانين المالية أو على الأقل حق اقتراح القوانين الخاصة بأنشاء الضرائب أو زيادتها للحكومة ومجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ . وقد أخذ بذلك الدستور المصرى إذ تنص المادة ٢٨ منه على أن : « للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق أقتراح القوانين عدا ما كان منهـا خاصاً بأنشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحه للملك ولمجلس النواب » (دون مجلس الشيوخ) .

٤) ولمجلس النواب فى معظم البلاد الأسبقية أو الأولوية فى مناقشة وتقرير الميزانية العامة للدولة . جاء فى الدستور المصرى أيضـاً مادة ١٣٩ « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا » ونفس القاعدة متبعة فى فرنســا (دستور سنة ١٨٧٥) وترتب عليها هنالك أن أصبح لمجلس النواب الكلمة الأولى والأخيرة فيما يتعلق بالميزانية دون أن يؤدى ذلك إلى إمكان الأستغناء عن موافقة مجلس الشيوخ .والمتبع فى المسائل المالية أن مجلس الشيوخ يخضع عادة فى نهاية الأمر للرأى الذى يراه النواب .

أما فيما يتعلق بالتشريع العادى ، خلاف القوانين المالية، فالمبدأ الذى كان متبعاً الى عهد قريب فى البلاد التى تأخذ بنظام أزدواج المجلسين هو أشتراك المجلسين فى التشريع على قدم المساواة.فلهما أقتراح القوانين العادية وأقرارها ، والمشروع لايصبح قانونا قابلا للأصدار والتنفيذ إلا إذا وافق على صيغته كل من المجلسين على التوالى.

وهذا المبدأ لا زال يسود فى الوقت الحاضر دساتير الولايات المتحدةالأمريكية وبلجيكا وفرنسا ورومانيا ومصر وغيرها . فموافقة الحـكومة ومجلس النواب فى هذه البلاد على مشروع من مشروعات القوانين مالياً كان أو عاديا لا يغنى بحال من الأحوال عن ضرورة الحصول على موافقـة مجلس الشيوخ أيضـاً ، أو بعبارة أخرى رفض مجلس الشيوخ لمشروع القانون يحول دون صيرورة هذا المشروع قانونا من قوانين الدولة .

وفى الولايات المتحدة على الخصوص لمجلس الشيوخ مكانة خاصة تفوق مكانة مجلس النواب . فهو لا يشترك فقط فى التشريع على قدم المساواة مع مجلس النواب بل يشترك أيضا مع رئيس الولايات المتحدة (رئيس الجمهورية) فى بعض أختصاصاته فموافقته ضرورية (بأغلبية الثلثين) للتصديق على المعاهدات كما يجب أخذ رضائه في كثير من التعيينات الهامة لمناصب الدولة الأتحادية . وفى الدول المذكورة (الولايات المتحدة . بلجيكا . فرنسا . مصر) إذا أجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر أو جمعية وطنية فان الرياسة تكون لرئيس مجلس الشيوخ[1] وهذا الأمتياز يشعر بأهمية مجلس الشيوخ فى الدولة ومكانته الأدبية .

ولكن منذ أوائل القرن الحالي على الخصوص ظهر تيار دستوري قوى يرمي ألي القضاء على المجالس العليا أو تقييد سلطتها تقييداً كبيراً ، حتى فيما يتعلق بالتشريع العادى ، وحصر السلطة فى المجلس الأدنى أو مجلس النواب . بدأ ذلك في بعض الممتلكات البريطانية المستقلة ، ثم تحقق فى أنجلترا نفسها بعد أزمة دستورية طويلة ، وخصوصاً فى معظم الدساتير الحديثة التى ظهرت عقب الحرب العظمى . هذا الأتجاه الدستورى الحديث أدى إلى ماسموه أزمة المجالس العليا .

د — الميول الدستورية الحديثة وأزمة المجالس العليا .

ظهر الميل إلى تحديد سلطة المجالس العليا أوحتى الأستغناء عنها كلية قبل الحرب العظمى فى بعض الممتلكات البريطانية المستقلة Dominions (أستراليا . جنوب أفريقيا . الولايات المختلفة التى يتألف منها إتحاد كندا) . ولكن قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ الأنكليزى المعروف باسم (The Parliament Act) والذى قيد سلطة مجلس اللوردات وجعله في المرتبه الثانية بالنسبة لمجلس العموم هو

(١) أنظر مادة ١٢١ من الدستور المصرى (سنة ١٩٢٣) : « كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ » . وفى فرنسا رئيس مجلس الشيوخ هوثانى شخص فى الدولة ففى المراسم والحفلات الرسمية يلى مباشرة فى المرتبة رئيس الجمهورية .

الذى لفت أنظار العـالم إلى مسألة المجالس العليا (Chambres Hautes) وضرورة إصلاحها أو إلغائها . ونظراً لما لهذا التعديل الدستورى الأنكليزى من الأثر الكبير - أولاً - فى إنكلترا نفسها التى كانت تعتبر نظـام إزدواج المجلسين ومساواتهما فى التشريع من المسائل الدستورية الأساسية ، وثانياً - على الدساتير الأخرى الحديثة التى ظهرت بعـد الحرب العظمى - سندرس بشىء من التفصيل : ١) الأسباب والمناسبات التى أدت إلى تعديل أختصاصات مجلس اللوردات ، ٢) ماله من الحقوق فى الوقت الحـاضر ، ٣) أثر هذا التعديل فى الدساتير الأخرى الحديثة ، ٤) أزمة المجالس العليا والدستور المصرى ؟

١ - سلطة مجلس اللوردات قبل قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ المعروف باسم The Parliament Act : فقد مجلس اللوردات منذ وقت طويل حق أقتراح القوانين المـالية وتعديلها وأنتقلت سلطة البرلمان فى ذلك إلى مجلس العموم وحده[1] ولكن ظل مجلس اللوردات إلى سنة ١٩١١ محتفظاً بحق الموافقة على هذه القوانين أو رفضها . وبعبارة أخرى كانت القوانين المتعلقة بالضرائب وجميـع القوانين ذات الصبغة المالية ، بماق ذلك الميزانية نفسها، لا تنفذ إلا إذا وافق عليها مجلس اللوردات كما هو الحال بالنسبة للقوانين الأخرى . وهو وإن كان لا يستطيع أن يعدل فيها أو يقترحها فله على الأقل الحق فى رفضها بأجمعها . وبقى اللوردات إلى سـنة ١٨٦٠ متمسكين بحق الرفض هذا بما فى ذلك رفض الميزانية ذاتها وظل هـذا الحق من حقوقهم الثابتة لهم قانوناً حتى سنة ١٩١١ . ولكن من جهة أخرى جرت العادة التى ثبت أمرها بفعـل السوابق المتكررة أن الوزارة مسئولة أمام مجلس العموم فقط إذ ظهرت فى أكثر من نصف قرن وزارات إستطاعت أن تعيش بالرغم من عدم ثقـة

---

(١) ولكن تنازل مجلس العموم نفسه عن حقه فى أقتراح القوانين المالية منذ القرن الثامن عشر وأصبح أقتراح القوانين المالية من أختصاص السلطة التنفيذية (الحكومة) وحدها . ولكن بالطبع لمجلس العموم أن يعدل أو يرفض ما تقترحه الحكومة فى هـذا الشأن .

مجلس اللوردات بها وأن تتبع سياسة لم يكن يستصوبها هذا المجلس ، والقاعدة الآن أن مصير الوزارة معلق بأرادة مجلس العموم وحده ، واقتراع مجلس اللوردات على عدم الثقة بالوزارة ليس له أقل تأثير على مركزها .

أما فيما يتعلق بالقوانين الأخرى، ماعدا القوانين المالية ، فقدحافظ اللوردات على سلطتهم كاملة حتى قانون سنة ١٩١١ فكان لهم حق الأقتراح droit d'initiative ، وحق رفض المشروعات التى يرسلها إليهم مجلس العموم والحكومة ، وحق تعديلها Droit d'Amendement ، على أن رفض اللوردات لمشروعات القوانين التى وافق عليها مجلس العموم لم يكن مطلقاً فى الواقع وسبب ذلك أنهم كانوا - ولا زالوا - يشعرون أن الممثل الحقيقى للأمة هو مجلس العموم . فأذا اختلف مجلس اللوردات ومجلس العموم على مشروع قانون وافق عليه هذا المجلس الأخير ورفضه المجلس الأول ، وحل مجلس العموم وجاءت الأنتخابات النيابية الجديدة فى جانبه ومؤيدة له ، فان مجلس اللوردات ينثنى عن عزمه و يذعن لأرادة المجلس الجديد المتفقة مع أرادة الأمة.

وفى قدرة الوزارة- وهى التى تستعمل جميع حقوق التاج - اكراه مجلس اللوردات على الخضوع للرأى الذى اتفق عليه كل من الحكومة وأغلبية مجلس العموم بدون الألتجاء الى حل هذا المجلس الأخير وأستفتاء الشعب .

فالتاج هو الذى يمنح اللوردية الوراثية التى يترتب عليها العضوية فى مجلس اللوردات . وحقه هذا غير محدود . فنى أستطاعته أن يعين عدداً كافياً من اللوردات الجدد القائلين برأى الحكومة ومجلس العموم حتى تصبح الأكثرية المعارضة فى مجلس اللوردات أقلية و يتفق المجلسان والحكومة . و يطلقون على هذه الطريقة بالفرنسية عبارة La fournée des pairs و بالأنكليزية Swamping of the House of lords أى اغراق مجلس اللوردات بلوردات جدد . ولم يلجأ التاج الى هذه الطريقة إلامرتين الأولى فى سنة ١٧١٢ لأبطال معارضة مجلس اللوردات لمعاهدة « أو ترخت » ، فلما أشتدت معارضة الأحرار اذ ذاك - وكانت أغلبية اللوردات منهم والحكومة من حزب المحافظين - عين الملك ١٢ لورداً جديداً من المحافظين فرجحت كفة هؤلاء ، ومرت المعاهدة . والمرة الثانية فى ١٧ مايوسنة ١٨٣٢ حين فوض الملك وليم الرابع لوزيره اللورد

جراى Earl Grey أن يختار عدداً كافياً من اللوردات ليتم سن قانون الأصلاح الانتخابى ولكن مجلس اللوردات تراجع أمام هذا التهديد ووافق على القانون .

نرى من كل ما تقدم أنه بالرغم من رجحان كفة مجلس العموم فأن سلطة مجلس اللوردات إلى سنة ١٩١١ لم تكن كمية مهملة . ويكفى أن نقول أنه لم يكن من الممكن أن ينفذ قانون فى المملكة سواء كان هـذا القانون مالياً أو عادياً بما في ذلك الميزانية نفسها إلا إذا وافق عليه اللوردات .

ولذلك بدأت فى أواخر القرن الماضى حملة شديدة ضد مجلس اللوردات واستمرت فى سيرها حتى أنتهت فى سنة ١٩١١ إلى تقييد سلطة هذا المجلس تقييداً كبيراً، ففقد حق الموافقة أو رفض القوانين المالية ، وتحول أختصاصه التشريعى بالنسبة للقوانين الأخرى الى مجرد حق أعتراض توقيفى بسيط (Veto suspensif) ، فأذا انتهت مدة معينة من الزمن أصبح مشروع القانون قانونا نافذاً بالرغم من عـدم موافقة اللوردات عليه .

ولهذه الحملة التى أدت الى أزمة دستورية كبيرة أسباب عديدة أولها تكوين مجلس اللوردات نفسـه فهو هيئة أرستوقراطية وراثية تمارس السلطة فى بلاد غمرتها الروح الديموقراطية . والسبب الثانى هو الميل الذى بدأ يظهر منذ أواخر القرن الماضى فى كثير من البلاد للعدول عن نظام المجلسين والأكتفاء بنظام المجلس الواحد المنتخب مباشرة من الشعب [1]. أما السبب المباشر فهو خطة مجلس اللوردات نفسه وتصرفه. لقد كان مجلس اللوردات فى القرن الماضي وفى بدء القرن الحالى مجلساً «محافظاً» إلى درجة كبيرة بمعنى أن لحزب المحافظين فيه الأغلبية الساحقـة، ونشأ ذلك عن تولى حزب المحافظين فى القرن التاسع عشر الحكم مرات عديدة أختار للمجلس فيها أعضاء من صفوفه [2] حتى أصبح الأحرار فى المجلس المذكور أقلية ضعيفة . ونتج

(١) ولا زال حزب العمال الأنكليزى يقول بضرورة الغاء مجلس اللوردات مهما كان تشكيله وحصر السلطة التشريعية كلها فى مجلس العموم .

(٢) جرت العـادة أن الملك لا يعين اللوردات الوراثيين الجـدد إلا بناء على أقتراح وزرائه فأذا كانت الوزارة القائمة من المحافظين فأنها عادة لا تقترح على الملك منح لقب اللوردية وأمتيازاته إلا لأنصارها .

عن ذلك أنه أذا تولت وزارة من حزب المحافظين الحكم كان مجلس اللوردات لها أطوع من بنانها وأخذ يوافق على مشروعاتها من غير مقاومة ولا بطء ولا تعـديل . وعلى العكس كان يرفض المشروعات التى تعرضها عليه حكومة الاحرار إذا ما نجح هؤلاء فى الأنتخابات العامة وألفوا الوزارة الجديدة وأصبح لهم الأغلبية فى مجلس العموم . هذا هو السبب المباشر لأزمة بل لأزمات مجلس اللوردات التى أستمرت من سنة ١٨٩٣ إلى سنة ١٩١١.

بدأت الأزمة الأولى فى سنة ١٨٩٣ حينما رفض مجلس اللوردات مشروع الحكم الذاتى الأيرلندى (Home - Rule Bill) الذى قدمته وزارة المستر جلادستون زعيم حزب الأحرار ووافق عليه مجلس العموم . أثار هذا الرفض سخط الأحرار وأخذوا يثيرون الرأى العام ضد مجلس اللوردات موجهين اليـه شتى المطاعن وقالوا بأنه أما أن يصلح ويخضع أو يلغى (To mend and to bend or to end) ، هدأت هذه الزوبعة بعد ذلك بقليل لأن الأنتخابات العامة التي دارت فى سنة ١٨٩٥ أدت إلى تسلم المحافظين لزمام الحـكم وأقصاء الأحرار عنه بضعة سنين .

ولـكن عادت الأزمة الدستورية للظهور فى سنة ١٩٠٦ على أثر فوز حزب الأحرار من جديد فى الأنتخابات العامة وقيـام وزارة السر هنرى كمبـل بنرمان (Henri Campbell - Bannermann) رئيس الأحرار حينذاك محل وزارة المستر بلفور (من المحافظين) . وبدأ مجلس اللوردات يرفض مشروعات القوانين التى تقترحها الحكومة وترد اليه من مجلس العموم أو يعدلها تعديلا يذهب بجوهرها . وحينئذ قامت فى وجه مجلس اللوردات ضجة عظيمة بتشجيع من الحـكومة .

وقد جاء فى خطبة العرش التى ألقيت فى سنة ١٩٠٧ « أن هنالك مسائل مهمة برلمانية ظلت معقدة لما بين المجلسين من مشادة ، وقد نظر اليها وزرائى بعين الأعتبار وهم يرغبون فى حلها » . وبذلك أصبحت مسألة أصلاح مجلس اللوردات أو تقييـد أختصاصاته معروضة رسمياً على بساط البحث . وبالفعـل قدمت الحـكومة على أثر ذلك أقتراحا ألى مجلس العموم جاء فيه « أنه لـكى تحترم أرادة الشعب التى يعرب عنها نوابه يجب أن تقيـد سلطة مجلس اللوردات فى تعـديل مشروعات القوانين

ورفضها على وجه تصبح معه الكلمة الأخيرة لمجلس العموم » . بدأت مناقشة مجلس النواب لهذا الاقتراح فى ٢٤ و ٢٥ و ٢٦ يونية سنة ١٩٠٧ وقد أوضح رئيس الوزارة السر كمبل بنرمان فى أثناء ذلك شكاوى حزب الأحرار من مجلس اللوردات ، وبين أن مجلس العموم هو المجلس النيابى الوحيد الذى يعبر وحده عن إرادة الأمة . ثم أشار إلى أن الحكومة ترى أنه بعد أن يوافق مجلس النواب على مشروع قانون ويعرض هذا المشروع على مجلس اللوردات ويعدله هذا المجلس الأخير أو يرفضه تؤلف لجنة مشتركة Commission Mixte من المجلسين للبحث فيه ، وإذا لم تصل هذه اللجنة إلى حل يترك المشروع ستة أشهر ، وعند أنتهائها تعرضه الحكومة من جديد على مجلس العموم ثم على مجلس اللوردات وفى حالة أصرار هذا المجلس على عدم الأقتراع على المشروع المذكور يرسل إلى لجنة مشتركة أخرى ،وعند عدم وصول هذه اللجنة للمرة الثانية إلى حل ما يصبح المشروع المذكور قانوناً بالرغم من عدم موافقة مجلس اللوردات . وقد وافق مجلس النواب على تلك الخطة مع ما فيها من تعقيد ولف بأكثرية ٤٣٢ صوتاً ضد ١٤٧ صوتاً .

ولكن كل إصلاح أو تغيير لسلطة مجلس اللوردات يجب أن يصدر بهيئة قانون وهذا يحتاج إلى موافقة مجلس العموم واللوردات معاً ، وطبيعى أن لا يقبل المجلس الأخير تقييد أختصاصاته أو التنازل عنها عن طيب خاطر . وفى الوقت الذى كان فيه مجلس العموم والحكومة يتناقشان فى كيفية إصلاح مجلس اللوردات عين هذا من جهته لجنة مستقلة من بين أعضائه برئاسة اللورد روزبرى Rosebery لبحث الخطط والمشروعات المختلفة التى أقترحت من قديم لإصلاح مجلس اللوردات ، فوضعت تقريراً مهماً فى ٢ ديسمبر ١٩٠٨ ولكن مجلس اللوردات لم يتناقش فيه . وقد صرح اللورد روزبرى فيما بعد بأن عدم المناقشة فيه نشأ عن كون الحكومة لم ترد أن تضم صوتها اليه متجاهلة التقرير المذكور .

وأستمر التصادم بين مجلس اللوردات من جهة ووزارة الأحرار المستندة إلى مجلس العموم من جهة أخرى حتى سنة ١٩١١ .ففى نوفمبر سنة ١٩٠٩ رفض مجلس اللوردات الموافقة على مشروع ميزانية سنة ١٩١٠ .

وكان هذا الرفض صـدمة هائلة للحكومة لأنها كانت قد وضعت فى مشروع الميزانية كل آمالها لسد العجز الـكبير الناشىء عن زيادة نفقات الأسطول الحربى. ولكى تقوم الحـكومة بسـد العجز تذرعت بتدابير شديدة وأنشأت ثلاث ضرائب جديدة مثقلة لكاهل الطبقات الأرستقراطية وأصحاب الأملاك الواسعة. وبطبيعة الحال كانت هذه الطبقات معارضة للميزانية وحملت عليها حملة شديدة شجعت مجلس اللوردات على المقاومة حتى أن بعضهم حثه على أسترداد الحقوق التى كان يظهر أنه أضاعها نهائياً كحق تعديل مشروعات القوانين المالية. وهو وأن لم يعدل ميزانية سنة ١٩١٠ إلا أنه رفضها كما رأينا فى مجموعها مصرحاً « بأنه لا يرى ما يبرر موافقته عليها قبل أن تستفتى البلاد فيها. »

ومعنى هذه العبارة الأخيرة أن المجلس لا يدعى لنفسـه الحق المطلق فى رفض الميزانية بل فقط إرغام الحكومة على عرضها على الشعب عن طريق حل مجلس العموم وإجراء انتخابات جديدة. ولـكن هل لمجلس اللوردات أن يرغم الحـكومة على حل مجلس العموم؟ لقد جادل حزب الأحرار فى قانونيـة هذا الحل قائلا أن مجلس اللوردات لا يستطيع أن يحمل التاج على ذلك بجعـله الحـكومة ملزمة بأختيار أحد أمرين: إما الخضوع لإرادة اللوردات المخالفة لأرادة مجلس العموم وإما حل مجلس العموم لاستفتاء الناخبين. إذ هذا معناه إنكار تفوق مجلس العموم حتى فى المسائل المالية ووضعه تحت رحمة المجلس الآخر.

حقيقة كان فى وسع الحـكومة أن تلجأ إلى طريقة أخرى سبق لنا الأشارة اليها وهى تغيير الأغلبيـة فى المجلس الأعلى بتعيين لوردات جدد من بين الأشخاص التابعين لحزب الأحرار ولـكنها قررت فى نهـاية الأمر حل مجلس العموم. وتمت الأنتخابات العامة فى يناير وفبراير سنة ١٩١٠. وعاد حزب الأحرار بأغلبية ١٢٠ صوتاً وهى أغلبيـة كبيرة وإن كانت أقل من التى كانت له قبل الأنتخابات. وأهم المسائل التى دارت الأنتخابات حولها مسألة الميزانيـة التى رفضها مجلس اللوردات ومسألة حقوق هذا المجلس نفسه. ولو أن اللوردات عارضوا فى ذلك مدعين أن المسألة الوحيدة التى عرضت على الناخبين هى الميزانية فقط، لا إصلاح مجلس اللوردات.

بعد هذه الأنتخابات بدأت المعركة الفاصلة ووافق مجلس النواب بناء على طلب الحكومة على مشروع قانون مقيد لسلطة المجلس الأعلى ولكن فى اثناء تلك الأزمة (مايو سنة ١٩١٠) مات الملك أدوارد السابع فتهادن الجميع رغبة فى عدم تعكير حكم الملك الجديد (چورج الخامس) فى أوائل عهده . وتألف مؤتمر غير برلمانى من زعماء المحافظين والأحرار للوصول إلى حل مرضى بخصوص سلطة مجلس اللوردات وأختصاصاته ولكنه لم يفلح . وفى ١٠ نوفمبر سنة ١٩١٠ أعلن فشله رسمياً . وبناء عليه عادت الأزمة والنزاع إلى ما كانا عليه .

وفكرت وزارة الأحرار برياسة المستر أسكويث حينئذ ومنذ اليوم التالى (١١ نوفمبر) فى حل مجلس العموم من جديد ، مع انه لم يمض على انتخابه سنة ، لتظهر أنها لا زالت حائزة على ثقــة أغلبية الأمة ولتعرض مسألة الأصلاح البرلمانى بصفة نهائية على الناخبين[1] ولكنها لم تقدم على هذا الحل إلا بعد أن أخذت من الملك وعداً أكيداً بأنه إذا فاز الأحرار فى الأنتخابات الجديدة ، وأستمر اللوردات في مقاومتهم ورفضوا الموافقة على مشروع القانون المقيد لأختصاصات وسلطة مجلسهم كما تريده الحكومة (وهو مشروع القانون الذي عرف فيما بعد باسم The Parliament Act) ، فان الملك سيستعمل حقه فى منح عدد كبير من الأشخاص لقب اللوردية الوراثية حتى يصبحوا أعضاء فى مجلس اللوردات ويقترعوا على مشروع القانون المذكور .

وقعت الأنتخابات الجديدة فى ديسمبر سنة ١٩١٠ فنال حزب الأحرار الأكثرية كالتى كانت له . وتناقش مجلس العموم الجديد فى مشروع قانون أصلاح البرلمان (The Parliment Act) وأقره وحينئذ عرضــته الحكومة على مجلس اللوردات فلم يرفض البحث فيه فى مايو سنة ١٩١١ كما كان يتوقع ذلك الكثيرون . وأخيراً قبله فى أغسطس سنة ١٩١١ بأغلبية ١٣١ صوتاً ضــد ١١٤ بعد مناقشات طويلة وبعد أن قدم عدة تعديلات هامة رفض مجلس العموم معظمها . وعلى أثر ذلك وافق

---

(١) رأينا أن مجلس اللوردات أدعى أن مسألة أصلاح هذا المجلس لم تعرض على الناخبين فى أنتخابات يناير — فبراير سنة ١٩١٠ وأن الذى عرض فقط هو موضــوع الميزانية .

الملك على المشروع فأصبح قانوناً . والذى أكره اللوردات على الخضوع فى نهـاية الأمر هو خوفهم من أستعمال الملك لحقه فى تعيين عدد غـير محدود من اللوردات الجدد لتغيير الأغلبية فى مجلسهم. فى سنة ١٩١١ كما فى سنة ١٨٣٢ لم يلتجىء الملك ألى مباشرة هـذا الحق بل اكتفى بالتهديد به للحصول على النتيجة المطلوبة . ولو أستعمل الملك حقه هذا فى سنة ١٩١١ لأدى الأمر، حسب تقدير البعض، الى تعيين ٥٠٠ لورداً جديداً لأن معظم اللوردات حينئذ كانوا من حزب المحافظين ، فلا بد لتغيير الأغلبية من « خلق » طائفة كبيرة من اللوردات الجدد . وأضافة عدد مثل هذا إلى مجلس اللوردات يقلبه رأساً على عقب لأنه لا يؤدى إلى الاقتراع على مشروع قانون الأصلاح البرلمانى فحسب ، بل يحول المجلس إلى آلة أو « ختامة » فى يد وزارة الأحرار للموافقـة على كل المشروعات المتطرفة . وعلاوة على ذلك فأن أدخال تلك العناصر الجديدة العامية يفسد الأرستقراطية الأنكليزية ويفقدها أخلاقها التقليدية . لذا رغب المحافظون ومجلس اللوردات أجتناب هذه النتيجة قبل كل أعتبار آخر .

٢ — **ولكن ما هى السلطات التى حافظ عليها مجلس اللوردات والتى له الآن بمقتضى قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١ ؟** : حافظ أولا على تركيبه السابق إذ بقيت العضوية فى مجلس اللوردات متوقفـة كما كانت فى الماضى على الوراثة وأرادة الملك [١]. فالملك هو الذى يمنح القاب الشرف الوراثية Barons, Contes, Vicomtes الخ التى يترتب عليها حق الجلوس فى مجلس اللوردات ابتداء من سن السابعة والعشرين. والملك حر فى منح هذه الألقاب الوراثية ولكنه بحسب القواعد البرلمانية لا يستعمل هذا الحق إلا بناء على مشورة وزرائه [٢] . وقد يشير عليه وزراؤه باستعمال هذا الحق « وخلق » أشراف وراثيين لهم حق الجلوس فى مجلس اللوردات بقصد تغيير الأغلبية

---

(١) يستثنى من ذلك اللوردات الدينيون كما سنرى .

(٢) بهذه الطريقة توصل المستر لويد جورج والمستر ماكدونالد حينما كان كل منهما رئيساً للوزارة الأنجليزية من منح لقب اللوردية الوراثية لبعض الأفراد الذين قبلوا أن يتبرعوا بمبالغ طائلة لحزب الحكومة القائمة .

فيه كما رأينا . ويلاحظ أن جميع لوردات سكوتلاندة ليسوا أعضاء فى هـذا المجلس - كما هو الحال بالنسبة للوردات أنكلترا - بل ينتخبون من بينهم فى كل فصل تشريعى Législature ١٦ لورداً لتمثيلهم . كذلك أرلندا فيمثل إشرافها فى مجلس اللوردات ١٦ لورداً ينتخبهم أقرانهم لمدى الحياة[1] .

وبجانب هؤلاء الأعضاء الدنيويين (Lords temporls) يوجد ٢٦ من اللوردات الدينيين (Lords Spirituels) وهم الأساقفة (Archevêques et évêques) ، وخمسة لوردات من رجال القانون (Law - Lords) يعينهم الملك لمدى الحياة وهؤلاء لا يشتركون إلا في أعمال المجلس القضائية فقط . وعدد أعضاء مجلس اللوردات أصبح كبيراً جداً فهم الآن (سنة ١٩٣٧) ٧٦٨ لورداً من بينهم ٧٤٤ لهم حق حضور الجلسات . لكن فى الواقع لا يستعمل هذا الحق إلا عدد قليل لايزيد عن ٣٠٠ أو ٢٠٠ لورد ، أما بقيـة الأعضاء فأنهم لا يتنازلون ويحضرون الجلسات ألا فى المناسبات والظروف الهامه جداً . والأغلبية الساحقة فى مجلس اللوردات من حزب المحافظين ، وفى سنة ١٩٣١ حينما كانت الوزارة القائمة من حزب العمال برئاسة المستر مـا كدونالد كان مجلس اللوردات مؤلفاً من ٧٠٠ لورداً من حزب المحافظين و٧٣ من حزب الأحرار و١٩ فقط من حزب العمال . وقـد قبل بعض أعضاء حزب العمال لقب اللوردية حتى يصبح لحزبهم صوت مسموع فى مجلس اللوردات . وجرت العادة أن لا يرشح للـوردية من العمال إلا الأشخاص العديمى الذرية والذين بلغوا سنا لاتسمح لهم بتكوين ذرية فى المستقبـل (سن اليأس) حتى لا تصبح اللوردية وراثية فى عائلاتهم ، لأن توارث هذا اللقب مما يتعارض ومبادىء حزب العمال .

أما فيما يتعلق بالاختصاص فقد قرر قانون سنة ١٩١١ ما يأتى :—

١) مشروعات القوانين المالية (Money Bills) يصدق عليها الملك وتصبح

---

(١) كان عدد الأشراف الذين يمثلون أرلندا فى مجلس اللوردات البريطانى أكبر من ذلك (٢٦ لوردا) لكنه نقص بعد أنفصال دولة أرلندا الحرة عن أنكلترا (مع بقائها عضوة فى الأمبراطورية البريطانية المرنة) .

نافذة ، بالرغم من معارضة مجلس اللوردات ، إذا لم يوافق عليها المجلس المذكور فى ظرف شهر من أرسالها اليه من مجلس العموم [1] .

٢) أما فيما يتعلق بمشروعات القوانين الأخرى فانها تصبح نافذة بعد تصديق الملك عليها ، و بالرغم من عدم موافقة مجلس اللوردات ، إذا أقرها مجلس العموم في ثلاث دورات Sessions متتالية وعلى شرط أن يمضي بين أقرارها فى المرة الأولى وأقرارها فى المرة الثالثة بواسطة مجلس العموم سنتان على الأقل [2] .

٣) هناك أستثناء واحد خاص باطالة مدة العضوية فى مجلس العموم فلا يمكن أطالة هذه المدة عن خمسة سنوات ، وهى المدة التي قررها قانون سنة ١٩١١ نفسه ، إلا بموافقة مجلس اللوردات على ذلك .

٤) وأخيراً أعطى قانون سنة ١٩١١ لرئيس مجلس العموم The Speaker - يساعده اثنان من اعضاء هذا المجلس-حق البت فيما أذا كان المشروع موضوع المناقشة أمام البرلمان مشروعا مالياً Money Bill أم مشروعا عاديا وهى سلطة كبيرة [3].

٣ - تقييد سلطة المجالس العليا فى كثير من الدساتير الحديثة : -

كان للميول الدستورية التى بدأت تظهر قبل الحرب العظمى وما أقدمت عليه انجلترا من تقييد سلطة مجلس اللوردات أثر كبير على الدساتير الحديثة التى ظهرت بعد

---

(١) وبعبارة أخرى فقد مجلس اللوردات أختصاصه المالى ولا تعرض القوانين المالية عليه إلا للشكل فقط .

(٢) ومعنى ذلك أن مجلس اللوردات لا يتمتع الآن بالنسبة للقوانين غير المالية إلا بحق فيتو توقيفى فقط لا يدوم أثره أكثر من سنتين . ولكن يجب أن لا نقلل من أهمية هذا الحق،فوقف القانون لمدة سنتين من شأنه أن يدعو مجلس العموم ألى التفكير فيه ويلفت نظر الرأى العام اليه . فاذا ظهر فى هذه المدة — وهى ليست بالقصيرة — أن الرأى العام ضد المشروع فأن مجلس العموم فى الغالب (خصوصاً فى بلد كانجلترا الرأى العام فيها قوى) يجد نفسه مضطراً الى العدول عنه .

(٣) كانت هذه النقطة موضع خلاف كبير بين الحكومة ومجلس العموم من جهة،ومجلس اللوردات من جهة أخرى،أثناء نظر قانون سنة ١٩١١.رأى مجلس اللوردات أن يكون الفصل فى صفة المشروعات هل هى مالية أم لا من حق لجنة مشتركة من المجلسين ولكن رفض مجلس العموم هذا الأقتراح كما رفضته الحكومة أيضاً .

سنة ١٩١٨ . فأخذت بعض هذه الدساتير بنظام المجلس الواحد Système unicaméral كدستور لتوانيا ، وأستونيا ، ولتونيا ، وفنلندا ، وتركيا وجميع البلاد Länder المكونة للاتحاد الألمانى بما فى ذلك بروسيا . و بافاريا . وساكس . وهى أكبر هذه البلاد . وأخذ بنظام المجلس الواحد أيضاً دستور يوجوسلافيا السابق الصادر فى ٢٨ يونيه سنة ١٩٢١ والذى الغاه المرحوم الملك الكسندر بمرسوم منه فى ٥ يناير سنة ١٩٢٩ [1] ، ولما سقطت الملكية الأسبانية فى ١٤ ابريل سنة ١٩٣١ وشرعت الجمهورية الجديدة فى وضع دستور جديد دافع الكثيرون من أعضاء الجمعية التأسيسية ورجال القانون عن نظام ازدواج الهيئة التشريعية مبينين مساوىء المجلس الفردى ، لافتين النظر الى مجلس الشيوخ الفرنسى « الذى أستطاع كما قالوا أن ينقذ الجمهورية الفرنسية فى الأوقات العصيبة » ولكن بالرغم من ذلك كله أستقر الرأى فى النهاية على تكوين الهيئة التشريعية من مجلس واحد بحجة ان أنشاء مجلس شيوخ بجانب مجلس النواب (الكورتيز) مما يتعارض مع سيادة الشعب ! حجة واهية لا قيمة لها .

أما الدساتير الأخرى التى أخذت بنظام المجلسين فقد أضعف معظمها من سلطة المجلس الأعلى (مجلس الشيوخ) لدرجة كبيرة غير تاركة له إلا حق اعتراض توقيفى بسيط . وهذا ظاهر بوضوح فى دستورى بولونيا (١٧ مارس سنة ١٩٢١) وتشيكو سلوفاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) . فقد أنشأ كل من هذين الدستورين بجانب مجلس النواب مجلساً للشيوخ Sénat منتخباً كله من الشعب بالأقتراع العام المباشر ، ولكن بالرغم من هذا التكوين الديموقراطى الصميم فأن الدستوريين المذكورين لم يمنحا مجلس الشيوخ إلا حق ڤيتو محدود يمكن للمجلس الآخر التغلب عليه اذا صوت على مشروع القانون مرة ثانية بأغلبية بسيطة .

---

(١) أستبدل دستور يوجوسلافيا الصادر فى ٢٨ يونيه سنة ١٩٢١ نهائياً بدستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ ، الدستور الحالى ، وهو يأخذ بنظام المجلسين خلافاً للدستور السابق.

فتنص المادة ٢٥ من دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ البولونى[1] أنه « إذ لم يعترض مجلس الشيوخ على المشروع المحول عليه من مجلس النواب فى ظرف ٣٠ يوماً من يوم إرساله إليه أصبح قانوناً وأصدر بواسطة رئيس الجمهورية . أما إذا عدل مجلس الشيوخ هذا المشروع أو رفضه فيكفي لأصداره أن يوافق عليه مجلس النواب مرة ثانية بأغلبية ١١ على ٢٠ من المصوتين (Votants) » .

ومعنى ذلك أن موافقة مجلس الشيوخ ليست ضرورية لسن القوانين بل يمكن الأستغناء عنها . وهذا ظاهر من قراءة نص المادة الثالثة فقرة ثانية من الدستور نفسه « لا يصدر قانون إلا إذا وافق عليه مجلس النواب (Diète) بالكيفية التى تنص عليها لائحته » فلا توجد أية إشارة فى هذا النص إلى مجلس الشيوخ . وبالطبع لم تكن المسئولية الوزارية فى هذا الدستور مقررة إلا أمام مجلس النواب فقط (مادة ٤٣ من دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١)[2] .

والحالة تشبه ما تقدم في دستور تشيكوسلوفاكيا الحالى . إعترف هذا الدستور لمجلس الشيوخ بحق أقتراح القوانين (مادة ٤١ من الدستور) وهو حق حرم منه مجلس الشيوخ فى بولونيا . ولكن فى تشيكوسلوفاكيا كما كان الحال فى بولونيا بدستور سنة ١٩٢١ (وكما هو الحال الآن فى دستور ٢٣ إبريل سنة ١٩٣٥) لا يستطيع مجلس الشيوخ أن يقاوم طويلاً إرادة مجلس النواب صاحب السلطة والمقام الأول .

فأذا رفض مجلس الشيوخ التشيكوسلوفاكى مشروع قانون وافق عليه مجلس النواب وأقره مجلس النواب مرة ثانية بالأغلبية المطلقة لجميع أعضائه أصدر وأصبح

---

(١) عدل هذا الدستور فى سنة ١٩٢٦ وأستبدل اخيراً فى سنة ١٩٣٥ بدستور جديد (دستور ٢٣ ابريل سنة ١٩٣٥ الحالى) ظل محتفظاً بنظام المجلسين وبتفوق مجلس النواب على مجلس الشيوخ .

(٢) ولم يمنح الدستور المذكور لمجلس الشيوخ حق أقتراح القوانين Droit d'initiative بل كان هذا من حق الحكومة ومجلس النواب فقط . كذلك كان لمجلس النواب وحده دون مجلس الشيوخ حق أنشاء لجان التحقيق والموافقة على أعلان الحرب والمعاهدات الدولية الخ .

قانوناً. أما إذا كان رفض مجلس الشيوخ بأغلبية ٣/٥ جميع أعضائه فأن المشروع لا ينفذ إلا إذا وافق عليه مرة ثانية ٣/٥ أعضاء مجلس النواب جميعهم (مادة ٤٤ فقرة ١ من دستور تشيكوسلوفاكيا). فيكفى فى نهاية الأمر أن يوافق مجلس النواب بأغلبية ٣/٥ جميع أعضائه على مشروع القانون حتى ينفذ هذا مهما كانت معارضة مجلس الشيوخ. وتقييد سلطة مجلس الشيوخ فى بولونيا وتشيكوسلوفاكيا هذا التقييد الذى رأيناه يثير بعض الدهشة لأن مجلس الشيوخ فى كل منهما كما تقدم منتخب كمجلس النواب ذاته على أساس شعبى (مع اختلاف فى السن والعدد) فهو كالمجلس الآخر يمكن أعتباره ممثلا للأمة. ولا يفسر هذا التقييد إلا الميل الذى أشرنا اليه إلى التقليل من أهمية المجالس العليا وحصر السلطة فى مجلس واحد. وظهر هذا الميل فى دساتير أخرى وضعت بعد الحرب العظمى كدستور اليونان الجمهورى الصادر فى ١٩٢٧ [١] ودستور

---

(١) أخذ دستور اليونان المذكور بنظام المجلسين مع تفوق مجلس النواب تفوقاً ظاهراً فمشروعات القوانين التى يوافق عليها مجلس النواب ترسل لمجلس الشيوخ و يجب على هذا الأخير أن يتخذ قراراً بشأنها فى ظرف ٤٠ يوماً والا أعتبر موافقاً على المشروع. أما أذا رفض مجلس الشيوخ مشروع القانون الذى وافق عليه مجلس النواب، أو عدله ولكن أصر هذا الأخير على رأيه الأول، فيؤجل المشروع لمدة شهرين. وبعد ذلك إذ أقره مجلس النواب من جديد بالأغلبية المطلقة لأعضائه اصبح قانوناً ونفذ. فمعارضة مجلس الشيوخ لا توقف مشروع القانون الا لمدة شهرين فقط (مادة ٣٠ من دستور سنة ١٩٢٧ اليونانى). أما فيما يتعلق بالقوانين المالية فسلطة مجلس الشيوخ أقل مما تقدم أذ يجب عرض الميزانية على مجلس النواب ليقرها أولا، وترسل بعد ذلك الى مجلس الشيوخ وعليه أن يبدى رأيه فى ظرف شهر والا أعتبر موافقاً. واذا أختلف المجلسان على الميزانية فانها تعود ألى مجلس النواب الذى لهحينئذ أن يقرها بالأغلبيـة العادية غير مكترث برأى مجلس الشيوخ (مادة ٣٤ من دستور سنة ١٩٢٧). وتتبع الطريقة نفسها بالنسبة للمشروعات الخاصة بفتح أعتمادات جديدة أو عقد قروض عمومية (نفس المادة). و يلاحظ التشابه بين نظر القوانين الماليـة أمام البرلمان اليونانى (فى دستور سنة ١٩٢٧) وأمام البرلمان الأنجليزى بعد سنة ١٩١١. فتأثير قانون الـ (Parliament Act) على دستور اليونان المذكور واضح.

أرلنـــدا الحرة السابق الصادر فى سنة ١٩٢٢[1]. وفى جميع هذه الدساتير (بولونيا . تشكوسلوفاكيا . اليونان . أرلندا)الفكرة واحدة : قصر حق المجلس الأعلي فيما يتعلق بالتشريع على حق ڤيتو موقت كما حصل ذلك فى انكلترابقانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١.ولم تقتصر أزمة المجالس العلياعلى الدول الموحدة بل شملت أيضاً الدول الاتحادية (Etats fédéraux) ذاتها مع أن نظام المجلسين فيها يبرره تكوين هذه الدول الخاص.فمجلس الريشسرات (Reichrat) الألماني (وهو المجلس الأعلى) الذى أنشأه دستور ڤيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) لم يكن فى الواقع ألاصورة ضئيلة باهتة لمجلس البندسرات (Bundesrat) القديم الذى أنشأه دستور بسمرك (١٨٧٠).فبينما كانت موافقة مجلس البندسرات القديم ضرورية لسن القوانين بما فى ذلك الميزانية ، وكان له أقتراحها وتعديلها ورفضها كمجلس الريشستاج Reichstag أى مجلس النواب تماماً ، لم يحصل مجلس الريشسرات (المجلس الأعلى) فى دستور سنة ١٩١٩ إلا على حق توقيفى ضئيل Droit de veto

---

(١) بحسب هذا الدستور فى صيغته الأصلية (قبل التعديلات العديدة التى أدخلت عليه)كان يتكون البرلمان الأرلندى من مجلسين مجلس النواب Dail Eireann ومجلس الشيوخ Seanad Eireann ،ويتفوق الأول على الثانى تفوقا كبيراً فيما يتعلق بالتشريع والمسائل المالية. فالقوانين المالية لا يفصل فيها الا مجلس النواب وحده(مادة ٣٥ فقرة ١ من الدستور) وكل ما يستطيع مجلس الشيوخ عمله هو إبداء رغباته فقط فى ظرف ٢١ يوماً من أرسال الميزانية اليه من مجلس النواب ، وهذه الرغبات لا تقيد مجلس النواب . أما فيما يتعلق بالقوانين الأخرى فالكلمة النهائية لمجلس النواب أيضاً . لأنه بعد مضى ٢٧٠ يوماً (تسعة أشهر تقريبا) منذ أرسالها لمجلس الشيوخ لأول مرة تصبح هذه القوانين نافذة بالصيغة التى وافق عليها آخر مرة مجلس النواب اللهم إلا إذا اتفق المجلسان على أطالة هذه المدة (مادة ٣٨ دستور سنة ٩٢٢ وقد عدلت هذه المادة فى ٢٣ يوليو سنة ١٩٢٨ بقصد تقييد فيتو مجلس الشيوخ اكثر من ذلك) . ورئيس مجلس النواب هو الذى يبت فى معظم الأحوال فيما إذا كان المشروع المعروض على البرلمان ماليا أم لا (لاحظ تأثير قانون الـ Act Parliament على الدستور الأرلندى) . وأخيراً الغى مجلس الشيوخ الأرلندى بناء على أقتراح الحكومة وأقتراع مجلس النواب على ذلك مرتين فى سنة ١٩٣٤ وفى ٢٨ مايو سنة ١٩٣٦ بل ألغى دستور سنة ١٩٢٢ كله وأستعيض عنه بدستور جديد وافق عليه الشعب فى أستفتاء يوليو سنة ١٩٣٧ - بأكثرية ٦٨٥ ألفا و ١٠٥ أصوات ضد ٥٢٦ الفا و ٩٤٥ صوتاً . وهو يقرر نظام المجلس الفردى .

فى المسائل التشريعية . فأذا وافق مجلس الريشستاج مرة ثانية بأغلبيـــة الثلثين على مشروع القانون الذى رفضه الريشسرات فعلى رئيس الجمهورية أن يصدره فى ظرف ثلاثة أشهر اللهم إلا إذا فضل إستفتاء الشعب فيه (مادة ٧٤ دستور ڤيمر) .

وجاءت سلطة المجلس الأعلى أو المجلس الأتحادى Conseil Fédéral فى دستور النمسا السابق الصادر فى أول اكتوبر سنة ١٩٢٠ أقل من سلطة مجلس الريشسرات الألماني السالف الذكر مع ضعفها .

فبالرغم من نص المادة ٢٤ من هذا الدستور النمساوى على أن السلطة التشريعية يتولاها المجلس الوطنى (مجلس النواب) والمجلس الأتحادى (مجلس الولايات) فإن المجلس الأول، بحسب نصوص الدستور نفسه، هو صاحب الكلمة الأولى والأخيرة . فجميع مشروعات القوانين تقدم اليه أولا و إذا أعترض عليها المجلس الأتحادى فيكفى لتجاوز هذا الأعتراض أن يصوت عليها المجلس الوطنى (مجلس النواب) من جديد بحضور نصف أعضائه على الأقل وبدون أشتراط أغلبية خاصة . وهناك مسائل هامة كانت تعرض على مجلس النواب وحده دون المجلس الآخر ومنها الميزانيـــة نفسها (مادة ٤٢ من دستور أول اكتوبر سنة ١٩٢٠) . ولما تعدل هذا الدستور فى سنة ١٩٢٥ ثم فى سنة ١٩٢٩ بقصد تقوية السلطة التنفيذية لم تمس حقوق كل من المجلسين قبل الآخر وبقيت سلطة المجلس الأعلى على ما هى عليه من وهن وضعف .

ويمكن القول أن السبب فى أحتفاظ دستور المانيا فى سنة ١٩١٩ ودستور النمسا فى سنة ١٩٢٠ بنظام المجلسين هو عدم الرغبة فى مخالفة العادة المتبعة فى نظام الدول المتحدة إتحاداً مركزياً إذ أن نظام الاتحاد المركزى كان مؤسساً للآن على تكوين السلطة التشريعية من مجلسين، أحدهما يمثل الشعب والثانى يمثل الدويلات أو المقاطعات. ولكن رأينا كيف أضعف هذان الدستوران الأتحاديان سلطة المجالس العليا[1] .

---

(١) قال الاستاذ Lawrence Lowell فى وصف مجلس الريشسرات الألمانى الذى أنشأه دستور ڤيمر ما يأتى : —

" Instead of being the highest organ of the State, as was the old Bundesrat, it now occupies a position similar, so for as Legislative power goes, to the House of Lords"

أنظر كتابه : " Greater European Governments " ص٢٨٣ ، طبعة سنة ١٩٢٥ .

ولم تفقد المجالس العليا معظم أختصاصاتها المالية والتشريعية فقط بل أيضاً أمتيازاتها الفخرية التى كان معترفاً لها بها فى الماضى بدون نزاع. فكان من المتبع قبلا إلى عهد قريب — ولا يزال ذلك جارياً فى بعض الدساتير كالدستور المصرى [1] والفرنسى — أنه إذا اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ ولائحة هذا المجلس هى التى تطبق لا لائحة مجلس النواب . ولكن بعض الدساتير الحديثة التى أشرنا اليها عدلت عن هذه القاعدة وأخذت بعكسها . ففى تشيكوسلوفاكيا (مادة ٢٨ دستور سنة ١٩٢٠) وبولونيا (مادة ٣٩ دستور سنة ١٩٢١) الرئاسة لرئيس مجلس النواب فى حالة أنعقاد المجلسين كمؤتمر ، وتطبق لائحة مجلس النواب لا مجلس الشيوخ . وفى النمسا بحسب دستور أول ا كتوبر سنة ١٩٢٠ كان يتولى رئاسة الجمعية الأتحادية المكونة من أجتماع المجلسين رئيسا مجلس النواب والمجلس الأعلى على التعاقب، فاذا رأس أحدهما الجمعية الوطنية مرة فالرئاسة فى المرة الثانية تؤول إلى الآخر ولكن تطبق لائحة مجلس النواب فى كلتا الحالتين (مادة ٣٩ دستور سنة ١٩٢٠). كل هذا يشعر بتفوق مجلس النواب أو المجلس الأدنى على طول الخط.

وقد أدى رجحان كفة المجلس الأدنى فى الوقت الحاضر فى كثير من البلاد وهبوط كفة مجلس الشيوخ هبوطاً عظيما ، بل الأستغناء عن هذا المجلس فى بعض الدساتير أكتفاء بنظام المجلس الواحد، إلى اعتقاد بعض علماء القانون الدستورى أن نظام المجلسين — كالنظام الملكى الوراثى — أثر من آثار الماضى مصيره الفناء [2]. وفى هذا

(١) مادة ١٢١ دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ : « كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ . »

(٢) نشير على الخصوص ألى مقدمة الأستاذ جلبرت جيدل Gilbert Gidel أستاذ القانون الدستورى بجامعة باريز لكتاب المسيو دندياس «المجالس العليا وتمثيل المصالح»
(M. Dendias. Les Chambres Hautes et la Représentation des intérêts)
جاء فى هذه المقدمة ما يأتى بحرفه .

"l'Evolution des Chambres hautes révèle partout deux tendances opposées dont la concomitance est paradoxale : diminuer l'influence de la chambre haute en même temps qu'on élargit la base de son recrutement; démocratiser l'institution en même temps qu'on la réduit à l'impuissance; une chambre haute est le reste d'un passé aboli et qui se hâte vers son irrémediable disparition".

القول مغالاة. إن المجالس العليا ونظام ازدواج الهيئة التشريعية يجتاز فى الوقت الحاضر بلا شك أزمة كبيرة، ولكنها فى نظرنا ليست أزمة فناء بل أزمة تطور. المقضى عليه بالزوال منها هى المجالس الوراثية أو المعينة كلها أو معظمها كمجلس اللوردات الانجليزى ومجلس الشيوخ الأيطالى والمجلس الأعلى اليابانى. ولكن لا نستبعد أن يحل محلها بعد الغائها مجالس جديدة على نمط جديد، لتمثيل المصالح الأقتصادية مثلا، بينما يمثل المجلس الأدنى أو الشعبي الأحزاب السياسية. أن مزايا ازدواج المجلسين عديدة كما رأينا وهى كفيلة ببقاء هذا النظام مدة بل أجيالا طويلة. أجل، لقد زاد عدد الدول التى تأخذ بنظام المجلس الواحد زيادة محسوسة عقب الحرب العظمى، ولكن رأينا ان كثيراً من الدول التى جربت نظام المجلس الفردى فى الماضى عدلت عنه نادمة فيما بعد إلى نظام المجلسين. وهذا ما بداء يحصل فعلا بالنسبة لبعض الدول التى قررت نظام المجلس الفردى بعد سنة ١٩١٨ (والتاريخ يعيد نفسه). وأصدق مثل على ذلك يوجوسلافيا أخذت يوجوسلافيا فى دستور ٢٨ يونيه سنة ١٩٢١ بنظام المجلس الواحد ولكن دستور ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ الحالى قرر نظام المجلسين. كما قررته أيضاً اليونان بدستور سنة ١٩٢٧ الجمهورى، ومصر فى دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣، ودستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠. وقد جاء فى المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور سنة ١٩٣٠ ما يأتى :— « وترى الوزارة أن مسألة ازدواج المجلس النيابى (المقصود الهيئة التشريعية) أمر مفروغ منه وأنه يجب أن يظل مبدأ كابتاً من مبادىء الدستور المصرى وهو لحداثة عهد النظام النيابى فى مصر ألزم عندنا منه عند غيرنا ممن رسخت لديهم قدمه وثبتت أصوله ».

٤ — *أزمة المجالس العليا لا أثر لها فى الدستور المصرى:* فلمجلس الشيوخ المصرى سلطة كبيرة ومكانة محترمة. حقيقة أن مجلس النواب يمتاز عنه فى أربعة أشياء:—

١) المسئولية الوزارية : فالوزارة فى مصر غير مسئولة سياسيا الا أمام مجلس النواب وحده (مواد ٦١ و ٦٥ دستور سنة ١٩٢٣).

٢) مسئولية الوزراء جنائيا : فلمجلس النواب وحده حق أتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم وفى هذه الحالة لا يحاكم الوزراء أمام مجلس الشيوخ

كما هو الحال فى بعض البلاد (فرنسا الولايات المتحدة مثلا) بل أمام « مجلس الأحكام المخصوص» المؤلف من رئيس المحكمة الأهلية العليا (محكمة النقض والابرام الآن) رئيساً ومن ١٦ عضواً، ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة، وثمانية من قضاة محكمة النقض المصريين بترتيب الأقدمية (مواد ٦٦، ٦٧، ٧٢ من الدستور).

٣) نظر الميزانية : فبحسب المادة ١٣٩ من الدستور المصرى « تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا » .

٤) أقتراح بعض القوانين المالية : فأقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب أو زيادتها فى مصر من حق الملك ومجلس النواب فقط دون مجلس الشيوخ (مادة ٢٨ دستور) [١] .

ولكن فيما عدا ذلك يتساوى المجلسان فى الحقوق تماماً ولا يمكن لأى مشروع مالياً كان أو غير مالى - بما فى ذلك الميزانية نفسها - أن يصدر و ينفذ الا إذا وافق عليه صراحة مجلس الشيوخ كما وافق عليه مجلس النواب ، ولا يمكن الأستغناء عن هذه الموافقة الصريحة بأى حال كما يحصل ذلك في إنكلترا مثلا (منذ قانون ١٨ أغسطس سنة ١٩١١) أو تشيكوسلوفاكيا أو بولونيا أو اليونان و إرلندا وغيرها من البلاد التى أضعفت من سلطة المجالس العليا .

فمشروع القانون فى مصر لا يصير قانوناً من قوانين الدولة تطبقه المحاكم ويخضع له الجميع إلا إذا أقره كل من المجلسين على حدة . يمكن الأستغناء عن موافقة الملك

---

(١) فى دستور سنة ١٩٣٠ كان أقتراح القوانين المالية جميعها (لا الخاصة بأنشاء الضرائب أو زيادتها فقط) من حق الحكومة وحدها كما هو الحال فى أنجلترا ، مادة ٢٨ دستور ١٩٣٠ . للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق أقتراح القوانين . على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك ، والملك بطبيعة الحال لا يتولى سلطته الا بواسطة وزرائه . وعليه فلم يكن لأى المجلسين أقتراح القونين المالية .

بأتباع الأجراءات التى نصت عليها المادتان ٣٥ و ٣٦ من الدستور[1] ولكن لا يمكن دستوريا الأستغناء عن موافقة مجلس الشيوخ بحال .

وسبق أن رأينا أنه كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرئاسة لرئيس مجلس الشيوخ (مادة ١٢١ دستور) وهذا امتياز أدبى كبير . ظاهر مما تقدم أن أزمة المجالس العليا لم يظهر لها أثر فى الدستور المصرى .

الفرع الخامس

كيف ينتخب أعضاء المجالس النيابية ؟

قلنا أن أساس النظام النيابى الأنتخاب . فنظام الحكم لا يكون نيابيا بمعنى الكلمة إلا إذا كانت الهيئة التشريعية مكونة بطريق الأنتخاب، وإذا كان البرلمان مؤلفا من مجلسين فيجب على الأقل أن يكون أحدهما — المجلس الأدني أو مجلس النواب —منتخبا بواسطة الشعب . ولكن ١) ممن تتكون هيئة الناخبين، أو بعبارة أخرى لأى الأشخاص فى الدولة يجب أن يعترف بحق الأنتخاب والتصويت السياسى ؟ ٢) وكيف يستعمل الناخبون حقهم فى أختيار النواب ؟ ٣) وما هى الشروط التى يجب توفرها فى المرشح للنيابة أو عضو البرلمان ؟ هذه مسائل ثلاث من أهم وأدق المسائل التى تهتم بها الدساتير النيابية لأن على حلها وتحقيقها تحقيقا مرضيا يتوقف نجاح النظام النيابى . وسندرسها هنا من الوجهة العامة لا من الوجهة المصرية فقط تاركين الكلام عن التفاصيل وعن قانون الأنتخاب المصرى بصفة خاصة إلى موضع آخر .

---

(١) مادة ٣٥ دستور ١٩٢٣ « أذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه فى مدة شهر لأعادة النظر فيه . فأذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر » . مادة ٣٦ « إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فأن كانت الأغلبية أقل من الثلثين أمتنع النظر فيه فى دور الأنعقاد نفسه فأذا عاد البرلمان فى دور أنعقاد آخر ألى إقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » .

١ — هيئة الناخبين Le Corps Eléctoral .

ا — من له حق الانتخاب ؟ — أول سؤال يعترضنا هو معرفة الأشخاص الذين يجب أن يعترف لهم بحق الانتخاب فى الدولة . فجميع أفراد الأمة لا يشتركون فى انتخـاب النواب . و إلى عهد قريب كان عدد الناخبين (électurs) فى معظم الدول ضئيلا بالنسبة لمجموع السكان أو أفراد الشعب ، لأن الدساتير والقوانين الانتخـابية كانت تشترط شروطا عديدة متنوعة فى الناخب ، ولـكن نظراً لانتشار الديموقراطية وأخذ معظم البلاد بما يسمونه الاقتراع العام (Suffrage universel) أزداد عدد الناخبين الآن زيادة محسوسة . ويطلق على مجموع الأشخاص الذين لهم حق الانتخاب فى الدولة أسم هيئة الناخبين (Le Corps Eléctoral) . وفى البلاد ذات النظام النيابى البحت لا تشترك هذه الهيئة إلا فى أنتخاب أعضاء البرلمان فقط ، أما فى البلاد التى تأخذ بالديموقراطية شبه أو نصف المباشرة فللناخبين كما رأينا شأن آخر أذ يشتركون فى التشريع بطريق الأستفتاء وأقتراح القوانين أو الأعتراض عليها . كما أن لهم فى بعض هذه البلاد حق الأقتراع على حل المجلس النيابى أو أقالة النائب أو عزل رئيس الجمهورية .

ب — هل الانتخاب حق أم وظيفة ؟ — قد يتبادر إلى الذهن أن تكوين هيئة الناخبين من حيث القلة والكثرة متوقف على الفـكرة السائدة عن طبيعة حق الانتخاب . وفى الواقع اختلفت الآراء فى تكييف حق الأنتخاب و بعبارة أعم حق التصويت السياسى (١) هل هو حق شخصى ذاتى (droit individul) لأفراد الأمة أو وظيفة (Fonction) وأختصاص دستورى ؟ وظاهر اننا إذا اعتبرنا الأنتخاب وأستعمال الحقوق السياسية حقا شخصياً وجب علينا منطقيا أن لا نحرم منه أحداً من

---

(١) نلاحظ أن عبارة حق « التصويت السياسى » أعم من عبارة «حق الانتخاب» . فالتصويت السياسى يشمل التصويت على القوانين والتصويت على عزل رئيس الجمهورية مثلا فى البلاد التى تأخذ بالديموقراطية نصف المباشرة . أما الانتخاب فلا يشمـل إلا أختيار الأشخاص كالنواب ورئيس الجمهورية ألخ .

أفراد الأمة ، أو على الأقل وجب أن يكون الحرمان من هذا الحق أستثنائياً محضاً. أما إذا قلنا أن الأنتخاب والتصويت السياسى وظيفة أو أختصاص فيمكن حينئذ قصر هذه الوظيفة أو هذا الأختصاص على فئات قليلة من الناس ، وأشتراط شروط معينة عديدة فى الناخبين أو المصوتين،لضمان حسن أختيارهم للنواب وأستعمالهم للاختصاص الممنوح لهم . ودافع عن فكرة الأنتخاب حق شخصى روسو فى كتابة العقد الأجتماعى[1]،وروبسبير فى الجمعية التأسيسية الفرنسية (Assemblée Constituante)[2] التى وضعت دستور سنة ١٧٩١ ، وكوندرسيه (Condorcet) فى الجمعية الوطنية Convention Nationale[3] التى وضعت دستور سنة ١٧٩٣ (لم يطبق) ودستور سنة ٣ (١٧٩٥) . ولكن لم يسد هذا الرأى فى الهيئتين المذكورتين وعارضه صراحة بعض خطبائها مقررين أن الأنتخاب وظيفة لاحق[4] . وعلى كل فقد جاء كل من دستور سنة ١٧٩١ ودستور سنة ٣ مناقضا تماما لفكرة أن الأنتخاب حق شخصى لكل فرد من أفراد الامة . فلم يعترف دستور سنة ١٧٩١ بحق التصويت السياسي

---

1 "Le droit de voter est un droit que rien ne peut ôter aux citoyens,, Rousseau. Contrat Social, Livre IV Chapitre I.)

١) روبسبير جلسة ٢٢ اكتوبر سنة ١٧٨٩ : « بحسب الدستور السيادة مصدرها الشعب أى جميع أفراد الشعب . فلجميع المواطنين مهما كانوا الحق فى الأشتراك فى أنتخاب الممثلين » وقد صرح بمثل ذلك بسيون (Petion) فى جلسة ٤ سبتمبر سنة ١٧٨٩ «لكل فرد من الأفراد الذين تتألف منهم الجماعة (السياسية) حق مقدس فى الأشتراك فى سن القوانين . فلا يجوز حرمان أحد من هذا الحق مهما كانت العلة . . . »

(٣) جلسة ٢٣ فبراير سنة ١٧٩٣ : بعد أن أشار كوندرسيه الى الرأى القائل بأعتبار استعمال الحقوق السياسية كوظيفة أو أختصاص والى الرأى الآخر الذى يعترف بالحقوق السياسية لجميع الأفراد بالتساوى كحق شخصى لكل منهم قال : « وهذا الرأى الثانى فى نظرى أكثر مطابقة للعقل والعدالة ، وأعتبر أن الحقوق السياسية وأولها حق الأنتخاب حقا طبيعيا (Droit naturel) لكل فرد .

(٤) من هذا الرأى النائب بارناف (Barnave) فى جلسة ١١ أغسطس سنة ١٧٩١ : « صفة الناخب وظيفة (Fonction publique) لا حق يمكن لكل أنسان أن يدعيه لنفسه . وللجماعة أن تمنح هذه الصفة حسبما ترى أن فيه مصلحتها ....»

للنساء ، ولم يأخذ بالاقتراع العام بالنسبة للرجال أنفسهم ، وقسم أفراد الأمة إلى فريقين : المواطنين العاملين Citoyens actifs ولهم وحدهم الأشتراك فى الشئون العامة أى الحق فى أن يكونوا ناخبين ومنتخبين ،والمواطنين غير العاملين Citoyens passifs وهم المحرومون من هذا الحق . واشترط فى الناخب شروطاً عديدة أهمها : ١) أن يكون فرنسياً بالغاً من العمر ٢٥ سنة على الأقل ٢٠) أن يدفع ضريبة مقررة سنوية تعادل قيمة عمل ثلاثة أيام (من فرنك ونصف ألى أربعة فرنكات ونصف حسب المديريات ٣٠) (أن يكون مقيما فى الدائرة الأنتخابية المدة المعينة قانوناً . ٤) أن لا يكون خادما (Domestique) فى خدمة أحد الأفراد ٥٠) أن يكون قد حلف اليمين الوطنية . وحرم من حق الأنتخاب خلاف النساء والشبان دون الخامسة والعشرين الأشخاص المتهمين جنائيا والمفلسين الخ . وعلاوة على ذلك لم يأخذ دستور سنة ١٧٩١ بالأنتخاب المباشر بل بالأنتخاب على درجتين . وأشترط فى ناخبي الدرجة الثانية خلاف الشروط المتقدمة أن يكونوا من الأفراد الذين يملكون أو يستغلون أو يستأجرون عقارا ذا دخل سنوى محدد . ويشبه دستور السنة الثالثة من هذه الوجهة دستور سنة ١٧٩١ فكان يشترط فى ناخب الدرجة الأولى أن يدفع مبلغاً معيناً كضريبة شخصية أو عقارية . كما أشترط فى ناخبي الدرجة الثانية أن يكونوا حائزين أو شاغلين لعقار دخله السنوى لا يقل عن قيمة معينة . وهذه الشروط وخصوصاً النصاب المالى (دفع ضريبة معينة سنوياً أو ملكية أو حيازة عقار ذى دخل معين) تتعارض مع فكرة : الأنتخاب حق ذاتى[1] .

والرأى الراجح اليوم بين علماء القانون الدستورى أن الانتخاب كالحقوق السياسية الأخرى ليس حقا طبيعيا لكل فرد بل لا يحصل عليه الأفراد إلا من الدستور وقوانين الدولة . والقوانين المذكورة أن لا تعترف بهذا الحق إلا لمن ترى أنهم أهل له . وقد أشارت المذكرة الأيضاحية لدستور ٢٢ اكتوبر سنة ١٩٣٠ (دستور اسماعيل صدقى باشا) إلى ذلك لتبرر الأخذ بنظام الأنتخاب غير المباشر فى

(1) Electorat - droit individuel .

مصر وأشتراط شروط خاصة فى ناخبي الدرجة الثانية قالت : « وليس بالذى يعتد به فى هـذا الشأن (أى فيما يتعلق بطريقة أنتخاب النواب) ما يردده ذوو المصلحة فى الأنتخاب المباشر من الدعوى بأنه حق طبيعى . فأهل الرأى على أن الأنتخاب وظيفة لا حق يتمتع به الكافة على السواء وأنه لذلك يجب أن تكون لدى الناخب الكفاءة اللازمة لما يناط به من حسن الأختيار » .

وسواء كان الانتخاب حقاً شخصياً لكل فرد من أفراد الأمة كما أدعى روسو و بعض رجال الثورة الفرنسية، أو اختصاص يمنحه الدستور كما هو الراجح الآن ، فالواقع أن واضع القانون الأساسى أو الأنتخابى لا ينظر فقط إلى النظريات ليستنبط منها الأحكام بل يراعى قبل كل شىء حالة الشعب وظروف البلد الخاصة كما يراعى أيضاً التيارات والميول الدستورية العامة . والمشاهد الآن فى جميع البلاد الديموقراطية أن الأقتراع العام قد حل محل الأقتراع المقيد القديم ، كما أن الأقتراع العام نفسه أخذ يتسع ويشمل فئات جديدة من الناخبين (كالنساء مثلا) كانت محرومة إلى عهد قريب من الحقوق الانتخابية والسياسية .

م — انتشار الاقتراع العام Suffrage universel **فى الوقت الحاضر : ما المقصود بالاقتراع العام ؟** ليس المقصود بالأقتراع العام أن يكون لكل فرد فى الأمة بدون قيد ولا شرط حق الأشتراك فى الأنتخاب والتصويت السياسى . ففرنسا مثلا تأخذ بالاقتراع العام منذ سـنة ١٨٤٨ ومع ذلك لا زالت نسبة عدد الناخبين فيها إلى جميع السكان ٢٩ ٪ أى أكثر من الربع بقليل . الأقتراع العام فى الواقع فكرة سلبية أكثر منها إيجابية فالأقتراع يكون عاماً إذا لم يشترط فى الناخبين شروط خاصة متعلقة بالمال والثروة أو بالكفاءة والتعليم (معرفة القراءة والكتابة . شهادات علمية) فأذا اشترط قانون الأنتخاب أو الدستور فى الناخب شيئاً مما تقدم (نصاب مالى أو شرط تعليم) كان الأنتخاب مقيداً Suffrage restreiut لا عاماً. أما الشروط الأخرى فلا تتعارض مع الأقتراع العام . فجميع البلاد التى تأخذ بالاقتراع العام تشـترط فى الناخبين شروطاً متعلقة بالسن (الطفل لا ينتخب ولا ينتخب)

والجنس Sexe (النساء لا يصوتن فى بعض البلاد) والجنسية (الأجانب ليس لهم حقوق سياسية) والأعتبار (المحكوم عليهم فى بعض الجرائم يفقدون حق الأنتخاب نهائياً أو مؤقتاً) الخ ولنفسر ما نقول :

١ — **الاقتراع العام لا يشترط اى نصاب مالى فى الناخب** : — معظم الدساتير (وبعضها إلى عهدقريب) كانت تشترط فى الناخب علاوة على شرط الجنسية والجنس والسن وخلو السوابق والأقامة الخ . نصاباً مالياً معيناً يختلف باختلاف البلاد والقوانين . فبعضها كان يشترط فى الناخب أن يكون مالكاً أو حائزاً أو شاغلا لعقار أوجزء من عقار دخله أو إيجاره السنوى لا يقل عن قيمة معينة (مثال ذلك إنكلترا إلى سنة ١٩١٨) والبعض الآخر كان يشترط فى الناخب أن يكون من الأشخاص الذين يدفعون سنوياً ضرائب عقارية أو مباشرة لا تقل عن مبلغ مقرر[١] كفرنسا على الخصوص من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ . وبرروا إشتراط النصاب المالى هذا بنوعيه بقولهم أن الفرد الذى لايملك شيئاً لا يهتم عادة بالشئون العامة ، ثم أن الملكية أو الثروة دليل أو قرينة على الكفاءة وعلى كل فهى تمكن صاحبها من الحصول على قسط من التعليم بعكس الحال بالنسبة للفقراء . والمالك بطبيعته لا يميل إلى النظريات الأجتماعية المتطرفة الخطيرة وهو بلا شك أكثر اهتماماً بالشئون العامة من المعدم الذى يمكن التأثير عليه بسهولة وشراء صوته عند اللزوم . فاشتراط نصاب مالى فى الناخبين ضمانة كبرى للنظام والأستقرار . وهـذا الشرط كفيل بأن يطهر هيئة الناخبين من السوقة والغوغاء ، La vile multitude ، كما سماهم المسيو تيير Thiers فى القرن الماضى . ولكن هذه الحجج أو الأسباب لم تغن فتيلا أمام تيار الديموقراطية ومطالبة الأفراد والجماعات بالحقوق الأنتخابية . فالقاعدة الآن فى الدول الديموقراطية عـدم أشتراط أى نصاب مالى فى الناخبين ، فلأفقر الفقراء فى الدولة حق التصويت كأغنى الأغنياء . وربما كانت أسبق الدول الى تقرير ذلك فرنسا . إذ أخذت بالأقتراع العام — وهو

---

(١) يطلق على نظام الأنتخاب الذى يشترط فى الناخب أن يكون من دافعى الضرائب عبارة (Régime censitaire) كما كان الحال فى فرنسا على الخصوص من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ .

الذى لا يشترط نصاباً مالياً ولا كفاءة خاصة فى الناخبين - منذ سنة ١٨٤٨ ، بعد أن جربت من سنة ١٨١٤ إلى سنة ١٨٤٨ نظام الأنتخاب المقيد المبنى على دفع ضريبة سنوية محددة Régime censitaire. فدستور سنة ١٨١٤ كان يشترط فى الناخب عدا سن الثلاثين أن يكون من الأشخاص الذين يدفعون ضرائب مباشرة قدرها ٣٠٠ فرنكاً فى السنة على الأقل. وهذا المبلغ قـد يظهر زهيداً الآن نظراً لأزدياد الثروة العامة وسقوط قيمة العملة لكنه كان كبيراً فى ذلك الوقت. ففى سنة ١٨١٧ لم يزد عدد الناخبين فى فرنسا كلها عن ١٠٢٠٠٠ بينما كان عــدد السكان ٣٠ مليوناً أى بنسبة ٣٣ ناخب لكل ١٠٠٠٠ ساكناً. وكان فى أستطاعــة الحكومة بتخفيض الضرائب المباشرة أن تحذف أشخاصاً عديدين من عداد الناخبين. فأذا خفضت الضريبة فرنكين أو ثلاثة فقط عن الناخب الذى يدفع ضريبة سنوية قدرها ٣٠٠ فرنكا تماماً فأنه يفقد النصــاب المالى الذى يشترطه الدستور وبالتالى حق الأنتخاب الذى كان له. وقـد لجأت الحكومة الملكية إلى ذلك أكثر من مرة وبهذه الطريقة نقص عدد الناخبين فى سنة ١٨٢٨ إلى ٨٨٠٠٠ ، وأصبحت النسبة ٢٨ ناخب لكل ١٠٠٠٠ ساكناً. وبعد ثورة يوليو سنة ١٨٣٠ خفض دستور سنة ١٨٣٠ وقانون ١٩ ابريل سنة ١٨٣١ من شرطى السن والنصاب المالى فجعل سن الناخب ٢٥ سنة بدلا من ٣٠ سنة ، والنصاب المالى ٢٠٠ فرنكا بدلا من ٣٠٠ وترتب على ذلك زيادة عدد الناخبين فى المملكة نوعًا ما. ففى فبراير سنة ١٨٤٨ قبيل سقوط الملكية وأعلان الجمهورية الثانية كان عدد الناخبين جميعهم ٢٤٨٠٠٠ بنسبة ٧ لكل ١٠٠٠ ساكناً. ونظراً لقلة عدد الناخبين سهل على الحكومة طول هذا العهد (١٨١٤ - ١٨٤٨) التأثير عليهم بشتى الطرق بما فى ذلك الرشوة الأنتخابية والوعد والوعيد لحملهم على أنتخاب أنصارها.

ففى سنة ١٨٣٠ وجه الملك لويس الـ ١٨ (١٨١٤ ـ ١٨٢٦) نداء إلى الناخبين مباشرة قال فيه : « أبعدوا عن مراكز النيابة الســامية الأشخاص الذين لا يميلون إلا القلاقل والشقاق، الذين يثيرون بغير حق التشكك فى حكومتى». وفى عهد خلفه شارل العاشر (١٨٢٦ - ١٨٣٠) كان كل موظف ناخب مهدد بالرفت فى ظرف أسبوع

من يوم أعطاء صوته أذا هو لم يصوت لمرشح الحكومة . وفى عهـد خلفهما الملك لوى فيليب (١٨٣٠ - ١٨٤٨) كتب وزير الداخلية كزمير بريبه (Casimir Périer) إلى المديرين قائلا « أخبركم بدون مواربة أن الحكومة لن تكون محايدة فى الأنتخابات فيجب على الأدارة أن تحذو حذوها . الحكومة مقتنعة بأن مبادئها متفقة مع مصلحة البلاد ولذلك فهى ترغب من الأمة أن تؤيدها . » ومعنى ذلك أن على رجال الأدارة أن يساعدوا مرشح الحكومة بكل طريقة (شرعية أو غير شرعية) .

وفى هذه الأثناء ومنذ سنة ١٨٤٠ على الخصوص توالت الألتماسات على مجلس النواب من أفراد الشعب مطالبين بتوسيع هيئة الناخبين ، وتخفيض النصاب المالى والأستغناء عنه بالنسبة لذوى الكفاءات. ولكن الملك لوى فيليب وحكومته كانامعارضين أشد المعارضة لكل أصلاح أنتخابى يراد به زيادة عـدد الناخبين . وأكتفى جيزو Guizot رئيس الوزارة حينئذاك بالرد على المطالبين بحق الأنتخاب بكلمته الشهيرة « ما عليكم إلا أن تكسبوا الثروة بالأقتصاد و بالعمل وأنتم تصبحون ناخبين »[1]، أى اغتنوا وأنتم تصبحون قادرين على دفع النصاب المالى الذي يحدده القانون لأستعمال الحقوق الأنتخابية . أدت معارضة الملك وحكومته للأصلاح الأنتخابى إلى ثورة فبراير سنة ١٨٤٨ وأعلان الجمهورية،وكان من أول اعمالها الغاء النصاب المالى وتقرير الاقتراع العام لجميع الذكور ابتداء من سن الحادية والعشرين.و بذلك ارتفع عدد الناخبين فى الحال ألى عشرة ملايين أى ٢٧ فى المائة من السكان (عدد السكان فى ذلك الوقت ٣٥٤٠٠٠٠٠ تقريباً) . ولم ترجع فرنسا عن الاقتراع العام من ذلك التاريخ وتبعتها الدول الأخرى فى أزمنة مختلفة .

فأخذت المانيا بالاقتراع العام منذ سنة ١٨٧١ أذ نصت المادة ٢٠ من دستور ١٦ أبريل سنة ١٨٧١ على أن مجلس الريشستاج (مجلس النواب) ينتخب بالاقتراع العام السرى المباشر . وأحتفظ دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ بمبدأ الأقتراع العام وتوسع فيه إذ جعله يشمل النساء ، والزم جميع البلاد (Länder) المكونة للريخ على

---

(1) "Enrichessez-vous par l'épargne et par le travail et vous deviendrez électeurs."

أتباعه (مادة ١٧ دستور ڤيمر) . وأخذت ايطاليا بالاقتراع العام للرجال بقانون ٣٠ يونيه سنة ١٩١٢ وكانت قبل ذلك تشترط فى الناخب شروطا خاصة من حيث النصاب المالى والتعليم وترتب على هـذا القانون أن أنضم إلى هيئة الناخبين خمسة ملايين ناخباً جديداً . وتقرر الاقتراع العام للرجال فى الأتحاد السويسرى بالمادة ٤٣ من الدستور الاتحادى الصادر فى سنة ١٨٧٤ . وفى أسبانيا بقانون ٢٦ يونيه سنة ١٨٩٠، وتأيد بدستور سنة ١٩٣١ الجمهورى . وفى السويد منذ الأصلاح الأنتخابى الذى تم فى ١٤ مايو سنة ١٩٠٧ . وفى الدانمرك بقانون ٥ يونيه سنة ١٩١٥ . وعدلت النمسا عن النظام القديم وأخذت بالاقتراع العام بقانون ٢٦ مايو سنة ١٩٠٧، وأحتفظت به دولة النمسا الحديثة فى دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ . وقررته جميع الدساتير الديموقراطية التى صدرت بعـد الحرب العظمى المانيا (دستور ڤيمر ودساتير الولايات الألمانية المختلفة) . النمسا . المجر . تشيكوسلوفاكيا . رومانيا . ليتوانيا . أستونيا . ليتونيا . پولونيا . فنلندا . أرلندا . تركيا . الخ . وترتب على قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ فى أنجلترا، خصوصاً بعد تعديله بقانون سنة ١٩٢٨، وهما اللذان يقرران الاقتراع العام لا للرجال فقط بل وللنساء أيضاً (كما فعلته كثير من الدول المتقدمة) أن زاد عدد الناخبين في المملكة المتحدة زياده كبيرة فبلغ عدد الناخبين والناخبات فى أنتخابات سنة ١٩٢٩ مثلا : ٢٥٠٩٢٥٣٦ و إذا راعينا أن عدد سكان انجلترا ٤٥ مليونا وربع تقريبا فتكون نسبة الناخبين ألى مجموع السكان ٥٥ ٪ (١)

ولم يطبق الاقتراع العام في أمريكا وأوروبا فقط بل أنتقل مع الديموقراطية إلى الشرق والشرق الأقصي فقررته اليابان سنة١٩٢٨ فأصبح لجميع الرجال ابتداء من سن الخامسة والعشرين حق الانتخاب، وزاد عدد الناخبين الى ١٣ مليونا. وقررته مصر (٢)

---

(1) Barthélemy & Duez, Traité de Droit Consitutionnel, Ed. 1933. P. 291 et suiv.

(٢) نلاحظ أن تاريخ الأقتراع العام فى مصر سابق على دستور سنة ١٩٢٣ ويرجع

فى دستور سنة ١٩٢٣ فنصت المادة ٧٤ فيما يتعلق بمجلس الشيوخ : « يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الاخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » ، والمادة ٨٣ بالنسبة لمجلس النواب « يؤلف مجلس النواب من أعضاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب » . ونصت المادة الأولى من قانون الانتخاب ، قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ : « لكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة كاملة ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمساً وعشرين سنة ميلادية كاملة ». ولم يشترط هذا القانون أى نصاب مالى فى الناخب ولا أى كفاءة خاصة كأن يكون الناخب محسناً للقراءة والكتابة مثلا ، وما كان له ذلك وقد أخذ الدستور نفسه بمبدأ الاقتراع العام . واكتفى قانون الانتخاب المذكور بجعل الانتخاب على عدة درجات (درجتين لمجلس النواب ، وثلاث درجات لمجلس الشيوخ) واشترط سن الخامسة والعشرين على الأقل فى ناخبي الدرجة الثانية وسن الثلاثين فى ناخبي الدرجة الثالثة (مواد ٢٠ ، ٢٥ من قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣) ، ولكن جاء قانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ فى عهد وزارة سعد باشا زغلول وأستبدل الانتخاب غير المباشر هذا بالانتخاب المباشر . (وسنتكلم عن ذلك فيما بعد) .

وعدل عن مبدأ الاقتراع العام أو على الأقل قيد هذا المبدأ تقييداً كبيراً فى

فى الحقيقة ألى سنة ١٨٨٣ اذ نص قانون الانتخاب الصادر فى أول مايو سنة ١٨٨٣ مادة اولى على ان « لكل مصرى من رعية الحكومة المحلية بالغ من العمر ٢٠ سنة كاملة حق الأنتخاب بشرط ان لا يكون فى حال من الاحوال المانعة من حق الانتخاب . » ولكن كان الانتخاب على درجتين وعدد المندوبين أى ناخبى الدرجة الثانية صغيراً جداً (١٢ عن القاهرة كلها ، ٨ عن الأسكندرية ، ومندوب ناخب واحد عن كل مدينة وبندر أو بلد من بنادر و بلاد القطر) وزاد عدد ناخبى الدرجة الثانية زيادة محسوسة فى قانون انتخاب سنة ١٩١٣ اذ كان هناك مندوب ناخب لكل خمسين ناخبا . ولم يشترط قانون سنة ١٩١٣ أى نصاب مالى أو شرط تعليم فى المندوبين .

دستور سنة ١٩٣٠ (دستور صدقي باشا) لم يكتف هذا الدستور بأعادة الانتخاب غير المباشر بل أشترط في ناخبي الدرجة الثانية أن يكونوا على جانب من الثروة أو الكفاءة. فذكرت المادة ٨١ من هذا الدستور: « يكون الأنتخاب من درجتين فانتخاب الدرجة الأولى يجرى على أساس **الاقتراع العام**. أما الدرجة الثانية فيجب أن يتوفر في ناخبيها شرط نصاب مالي، ويحدد قانون الانتخاب مدى هذا الشرط، ويجوز أن يعفى منه الناخبين الذين توفرت فيهم حالة كفاءة خاصة ».

وحدد فعلا قانون الأنتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ الشروط الواجب توفرها في ناخبي الدرجة الثانية (أي المندوبين) على الوجه الآتي :- مادة ٢٠ : « يجب أن يتوفر فيمن ينتخب مندوبا عدا الشروط المطلوبة في الناخب أحد الشروط الآتية :

« (١) أن يكون مالكا لأموال ثابتة مربوط عليها ضريبة عقارية لجانب الحكومة لاتقل عن جنيه مصرى سنويا أو لعقارات مبنية قيمة إيجارها السنوى لاتقل عن اثنى عشر جنيها مصريا »

« ويعتبر الشركاء في ملك على الشيوع والمستحقون في وقف حائزون للشروط المتقدمة متى كانت حصتهم الشائعة أو نصيبهم في ريع الوقف يعادل مبلغ جنيه على الأقل سنويا في الضريبة المربوطة على الاملاك أو مبلغ ١٢ جنيهاً سنوياً من قيمة إيجارها . »

« (ب) أن يشغل بصفته صاحب حق أنتفاع أو مستحقا في وقف أو بطريق الاستئجار لعائلته أو لحرفته أو لمهنته منزلا للسكنى أو قسما من منزل أو محلا آخر قيمة إيجاره السنوى لا تقل عن أثنى عشر جنيها مصريا . »

« (ج) أن يكون مستأجراً لمدة سنة على الأقل أرضاً زراعية مربوطاً عليها ضريبة عقارية لا تقل عن جنيهين سنويا »

« (د) أن يكون حائزا لشهادة دراسية ابتدائية أو لشهادة تماثلها . »

« فاذا لم يبلغ الناخبون المقيدة أسماؤهم في جدول الأنتخاب والذين توفرت فيهم الشروط السابقة ١٠ ٪ بالنسبة إلى مجموع الواردين بذلك الجدول فأن الناخبين

الذين تكون حالتهم أدنى إلى تلك الشروط يصبحون بقدر ما تقتضيه بلوغ النسبة المذكورة من الجائز أنتخابهم مندوبين ».

وبينت وزارة صدقى باشا أسباب هذا التعديل فى المذكرة الإيضاحية المرفقة بدستور وقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ جاء فيها : « وترى الوزارة أن تحتفظ بمبدأ الاقتراع العام إذ هى تجد فيه السبيل لتربية طبقات الناخبين تربية سياسية صالحة. نعم أن مهمة الناخب الأول هى أن ينتخب مندوباً لا أن ينتخب النائب فأن ذلك شأن المندوب. ولكن مباشرة الأنتخابات ستدعوه على مدى الزمن إلى أن يعرف ما يعرفه المندوب نفسه . . . وللأستيثاق من أن المندوبين يكونون على العموم من طبقات أدنى إلى صحة الحكم على صفات المرشحين رؤى ألا يكتفى فى شأنهم بأنهم مختارو عدد معين من الناخبين - وبالتالى أفضلهم - بل أن يشترط فيهم شروط تدور على أن مكانتهم فى الحياة من حيث أسباب المعاش أو التعليم فى ذاتها تسوغ من حسن الظن فى صدق حكمهم وصائب أختيارهم ».

وفى الواقع لا يمكن القول أن مصر كانت تأخذ تماماً بالأقتراع العام فى عهد دستور سنة ١٩٣٠ لأن الأقتراع العام لم يكن مقرراً إلا بالنسبة لناخبي أول درجة فقط، واشتراط نصاب مالى أو شرط تعليمى فيما يتعلق بناخبى ثانى درجة، أى فى المندوبين الذين يختارون أعضاء البرلمان، يتنافى مع الأقتراع العام. ولكن بعودة دستور سنة ١٩٢٣ وبأعادة نشر قانون الأنتخاب القديم (القانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤) من جديد، فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥، عادت مصر للأخذ بمبدأ الاقتراع العام المباشر، فلا يشترط الآن فى الناخبين - وهم الذين يختارون أعضاء البرلمان مباشرة - أى شرط مالى أو أية كفاءة خاصة.

٢ — *الاقتراع العام لا يشترط أية كفاءة فى الناخب* : - ربما كان أكبر أنتقاد يوجه إلى الأقتراع العام هو أعترافه بالحقوق الأنتخابية لأفراد الشعب متى بلغوا سناً معينة وبدون أشتراط أية كفاءة خاصة كحيازة الشهادات الدراسية أو حتى معرفة القراءة والكتابة. فأمام صندوق الأنتخاب يتساوى الغنى والفقير كما يتساوى الجاهل أو الأمى والمتعلم. لقد كان قانون الانتخاب البلجيكى (منذ سنة ١٨٩٣)

يعطى لحملة الدبلومات صوتين إضافيين ولكن هذا التميز زال فى سنة ١٩٢١ رغبة فى المساواة التامة بين جميع الناخبين .

ولا تخلو هذه المساواة من عيوب كبيرة . نفهم أن يكون للمالك حتى ولو كان أمياً صوت فى إدارة الشئون العامة ، فان له مصالح يجب أن تصان . وأن يكون للمتعلم حتى لو كان معدماً الحق فى الاشتراك فى انتخاب الأفراد الذين يحكمونه (فالعلم نور). ولكن لا نفهم أن يعترف بنفس الحقوق للأشخاص الأميين الذين لا يملكون شيئاً ولا يعرفون شيئاً ! فى هذا الوقت الذى انتشر فيه التعليم تدل الأمية على نقص كبير فى صاحبها . من المغالاة بلا شك قصر حق الانتخاب والتصويت السياسى على حملة الشهادات الدراسية - فالبرلمان ليس معهداً علمياً أو (Académie) - ولكن من الأمعان فى التهاون أيضاً الاعتراف بالحقوق السياسية لمن يجهلون حتى «فك الخط».

التعليم العام يجب أن يسبق - فى نظرنا - الاقتراع العام. ومعرفة القراءة والكتابة معرفة بسيطة على الأقل يصح أن تكون فى الوقت الحاضر شرطاً أساسياً لاستعمال الحقوق السياسية . لدساتير البلاد الغربية أن تتنازل عن هذا الشرط فان عدد الأميين فيها قليل نسبياً ، وخطر اشتراكهم فى الحياة العامة محدود أو غير موجود . أما فى مصر وغيرها من البلاد الشرقية حيث الأمية متفشية بشكل مخيف فالاقتراع العام سابق لأوانه ، لأنه يؤدى إلى وضع اختيار النواب وبالتالى الحكومة فى يد أجهل الناس وأقلهم دراية .

ولم تعترف أيطاليا للأميين بالحقوق الانتخابية والسياسية إلا بقانون ٣٠ يونيه سنة ١٩١٢ ومع ذلك لم يكن للأمى أن يشترك فى الانتخابات إلا ابتداء من سن الثلاثين . ورفع السن بالنسبة للأميين يسمح على الأقل بتقييد عدد الناخبين منهم، ويعوض عن انعدام التعليم بخبرة السنين. وهناك دساتير لا زالت تشترط فى الناخبين معرفة القراءة والكتابة كدساتير بعض الدويلات الداخلة فى اتحاد أمريكا الشمالية (الولايات المتحدة) . فتشترط دساتير ولايات : Massachusetts, Connecticut Alabama, Mississipi مثلا فى الناخب أن يكون قادراً على قراءة الدستور باللغة الانجليزية وكتابة أسمه ، أو أن يكون قادراً على قراءة الدستور وفهم أية فقرة منه إذا تليت عليه بحيث

يستطيع تفسيرها تفسيراً معقولا .ظهرت هذه النصوص فى دساتير الدويلات الجنوبية على الخصوص بقصد حرمان السود (العبيد) من الأنتخابات (ومعظمهم أمى لا يعرف القراءة ولا الكتابة) بعد أن أعترف لهم الدستور الأتحادى (التعديل الخامس عشر سنة ١٨٧٠) بحق التصويت السياسى . وبصرف النظر عن الغرض الذى أوحى بهذه النصوص فأن الفكرة فى ذاتها حميدة : أن من لا يعرف كتابة أسمه أو قراءة اسم الشخص الذى يصوت له لا يصح أن يكون ناخباً .

وقانون الأنتخاب المصرى الحالى كقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ وكقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ يشترط فى عضو البرلمان المنتخب أو المعين أن يكون محسناً للقراءة والكتابة (يكفى الألمام بالقراءة والكتابة دون تحتيم الشهادات الدراسية حتى ولا الابتدائية[1]) فلمَ لا يعمم هذا النص حتى يشمل الناخبين أيضاً ؟ نعم، هنالك أعتراضات عديدة على ذلك أهمها أن اشتراط معرفة القراءة والكتابة فى الناخبين سيؤدى بطبيعة الحال إلى نقص عدد الناخبين الحاليين نقصاً كبيراً . وقد يكون من الصعب بعد أن جربت البلاد الاقتراع العام وذاق الشعب طعمه أن يعدل عنه كلية إلى الاقتراع المقيد. ولكن هنالك حلا وسطاً يمكن من الأحتفاظ بالاقتراع العام فى ظاهره مع جعل أنتخاب أعضاء البرلمان بيد أشخاص أكثر كفاءة من جمهور الناخبين الحاليين. ذلك بالأخذ بالانتخاب ذى الدرجتين واشتراط القراءة والكتابة فى ناخبى الدرجة الثانية (المندوبين) وحدهم مع أمكان الأستغناء عن شرط التعليم هذا بالنسبة للأشخاص الذين يتوفر فيهم نصاب مالى معين .

هذا هو الحل الذى أخذ به دستور وقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ عندنا . ونعتقد أن الحل المذكور أكثر ملاءمة لظروف مصر من النصوص الحالية التى تجعل أنتخاب أعضاء البرلمان مباشرة بواسطة هيئة ناخبين تسود فيها الأمية . الأقتراع العام مثل أعلى يحسن تحقيقه تدريجياً لا دفعة واحدة كما فعلنا متسرعين ، مقلدين . قبل أن نقلد

---

(١) يلاحظ ان قانون الأنتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ لم يشترط فى عضو البرلمان معرفة القراءة والكتابة وقد أنتقد الكثيرون بحق أغفال هذا الشرط . ولكن قانون الأنتخاب رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ الصادر فى عهد وزارة سعد باشا تدارك ذلك فأشترط فى عضو البرلمان أن يكون محسناً للقراءة والكتابة . واحتفظت بهذا الشرط القوانين التالية .

البلاد الغربية يجب أن نصل إلى الدرجة التى وصلت اليها هذه البلاد أجتماعياً وسياسياً واقتصادياً . وما نحتاج إلى دليل على أن هيئة الناخبين فى مصر تعوزها أسباب التربية السياسية . « لا ندعى أن طبقات الناخبين فى جميع دول أوروبا التى تأخذ بالاقتراع العام بلغت من التربية السياسية أعلى درجة ولكن ما بلغته من ذلك يجعلنا على أى حال نرى أنه لا يزال أمامنا مرحلة لا بد من قطعهـا قبل أن نطمع فى محاكاتهم فى هذا الشأن »[1].

٣ - **الشروط الأخرى غير شرطى النصاب المالى والتعليم لا تتعارض مع الأقتراع العام** : الأقتراع العام ليس معناه - كما رأينا - أن لأى فرد كان فى الأمة الأشتراك فى الانتخابات بل هناك شروط أخرى عديدة يجب أن تتوفر فى الفرد حتى يكون ناخباً أى حتى يصبح متمتعاً بحق الانتخاب[2] . وهذه الشروط لا تتنافى مع مبدأ الأقتراع العام وأهمها : - ١) الجنسية ، ٢) الجنس ، ٣) السن ، ٤) الاعتبار (أى أن لا يكون قـد سبق الحكم على الشخص بأحكام مزرية بالشرف أو بحسن السمعة) . والمشاهد أن الدساتير الحديثـة تميل إلى التساهل فى هذه الشروط أو فى معظمها بقصد توسيع هيئة الناخبين إلى أكبر حد ممكن والاعتراف بالحقوق الانتخابية لفئات جديدة من الأفراد . وقد تنازلت بعض الدساتير عن شرط الجنس أى الذكورة معترفة بالحقوق السياسـية والتصويت السياسى للرجال والنساء على السواء ، ولكن يشاهد من الجهة الأخرى أن هناك ميلا للتشدد فى شرط الجنسية

---

(١) راجع المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور وبقانون انتخاب سنة ١٩٣٠ . يجب أن لا ننسى أيضاً ان من بين الأسباب المهمة التى ادت الى انتشار الأنتخاب العام فى الدول الغربية التطور الصناعى وأزدياد عدد العمال ومطالبتهم بالحقـوق الأنتخابيـة للوصول الى أنتخاب ممثلين عنهم فى المجالس النيابية . أما مصر فبلد زراعى ، وحركة العمال عندنا مازالت فى المهد ، ولم يتصاعد من جماعات الشعب صوت بالمطالبة بالأنتخاب العام .

(٢) يفرقون عادة بين الشروط اللازم توفرها للتمتع بحق الأنتخاب (Coditions de Jouissance) ، والشروط اللازمة لاستعمال هذا الحق (Conditions d'exercie) وسنتكلم هنا أولا عن الشروط اللازم توفرها للتمتع بحق الأنتخاب .

وأرتباط الفرد بالوطن ارتباطاً وثيقاً . و يظهر ذلك من دراسة كل شرط من هذه الشروط على حدة .

أولا – الجنسية : الاشتراك فى الشئون العامة قاصر على الوطنيين وحدهم فالأجانب لا يتمتعون بالحقوق السياسية ولايمكن أن يكونوا ناخبين أو مرشحين للمجالس النيابية . هم ضيوف تسرى عليهم قوانين البلد الذى ينزلون فيه دون أن يكون لهم الاشتراك فى وضع هذه القوانين أو فى إدارة هذه البلاد. تلك قاعدة بديهية أولية مطبقة فى جميع بلاد العالم الراقية . وفى مصر نظراً للأمتيازات الأجنبية يشترك الأجانب الى حد ما فى الادارة المحلية ، فهم ينتخبون و يُنتخبون للمجالس المحلية المختلطة ولبلدية الاسكندرية[1] ولكنهم لا يشتركون فى الانتخابات البرلمانية ولا يمكن بطبيعة الحال أن يرشحوا أنفسهم لعضوية البرلمان . وقد نصت المادة الأولى من قانون الانتخاب على أن « لكل مصرى» حق انتخاب أعضاء مجلس النواب وأعضاء مجلس الشيوخ الخ . فالجنسية المصرية إذن شرط أساسى للأشتراك فى الانتخابات البرلمانية . ولكن لم يفرق قانون الانتخاب بين الجنسية المصرية الأصلية والجنسية المصرية المكتسبة. فللمتجنس الحديث العهد بالجنسية المصرية حق الاشتراك فى أنتخاب أعضاء البرلمان كالمصرى الأصيل . وهذه المساواة التامة فى الحقوق السياسية منتقدة . لقد أهتمت الدساتير والقوانين الغربية، خصوصاً فى الفترة الأخيرة، بمسألة المتجنسين . والفكرة السائدة فيها هى عدم الاعتراف لهم بالحقوق السياسية وحق الانتخاب والنيابة عن الأمة على قدم المساواة مع الوطنيين إلا بعد مدة اختبار (Stage de Civisme) يثبتون فيها حسن نيتهم وولائهم للوطن الجديد . وأدى تساهل قوانين بعض البلاد فى هذا الشأن فى الماضي القريب إلى نتائج وخيمة ، مثال ذلك ما حصل فى انكلترا أثناء

---

(١) يجب أن يتغير هذا الحال الآن بعد أن أستردت مصر فى مؤتمر مونترو حريتها فى التقنين والتشريع وفرض الضرائب على جميع السكان من مصريين وأجانب، وبعد أن حصلت من الدول على الأعتراف بمبدأ الغاء الأمتيازات الأجنبية من جميع الوجوه، وتمصير المحاكم المختلطة تدريجيا فى غضون فترة أنتقال مناسبة (١٢ سنة) روعي فيها تطمين الأجانب المقيمين فى بلادنا وترضيتهم على العهد الجديد .

الحرب العظمى . فقد تمكن شخص مجرى الأصل إسمه تريبتش Tribich من التجنس بالجنسية الانكليزية وتوصل — بعد ان آتخذ لنفسه إسم لنكلن (lincoln) — من أن ينتخب عضواً فى مجلس العموم بعد سنة من تجنسه ، وبذلك أمكنه حسب أعترافه أن يتجسس مطمئناً لمصلحة المانيا وحلفائها . ولهذه الاسباب أقترح بعضهم عدم الأعتراف للمتجنسين ولذريتهم بالحقوق السياسية إلا تدريجيا طبقة بعد طبقة . فالمتجنس نفسه لا يتمتع مدة حياته بالحقوق السياسية فلا ينتخب ولا يُنتخب للبرلمان . ويكون لأبنائه حق الانتخاب فقط لا حق ترشيح أنفسهم للبرلمان . ولأبناء هؤلاء (الطبقة الثالثة) جميع الحقوق السياسية كالوطنيين الأصليين . ويكفى فى نظرنا أن يعترف للاجنبى المتجنس نفسه بحق التصويت السياسى بعد مدة من تجنسه ، خمسة أو عشرة أعوام مثلا ، وهى مدة كافية للتثبت من إخلاصه لوطنه الجديد . ويصح أن يكون تشددنا أكثر من ذلك فيما يتعلق لا بحق الانتخاب ، بل بحق الترشيح والنيابة عن الامة أى العضوية فى البرلمان .

ثانيا — الجنس (تصويت النساء) — لا زالت قوانين بعض الدول تشترط فى الناخبين أن يكونوا من الذكور مثل ذلك فرنسا ومصر . فتنص المادة الأولى من قانون الانتخاب المصرى على أن « لكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب الخ » . وعلى العكس أعترفت دساتير عديدة للنساء بالحقوق السياسية والأنتخابية بعد أن ظللن محرومات منها مدة طويلة . فمنذ ٣٠ سنة فقط كانت البلاد التى تعترف للنساء بحق الانتخاب أعجوبة دستورية . أما اليوم فان البلاد التى تحرم النساء من هذا الحق تعد متأخرة سياسياً وأجتماعياً . وكانت الولايات المختلفة الداخلة فى تكوين جمهورية الولايات المتحدة الاميركية أسبق من غيرها فى الاعتراف للنساء بحق الانتخاب . فمنحتهن ذلك ولاية وومنج فى سنة ١٨٦٩ . وولاية كولورادو فى سنة ١٨٩٣ . وايداهو فى سنة ١٨٩٦ . ووشنجتون سنة ١٩١٠ . وكاليفورنيا سنة ١٩١١ . ودستور الأتحاد نفسه (التعديل التاسع عشر 19e. Amendemente) فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٢٠ . فللأمريكيات الآن فى الولايات المتحده كلها حق الاشتراك فى انتخاب

رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشيوخ والنواب وأعضاء المجالس النيابية في الولايات أو الدويلات المختلفة .

وللنساء حق التصويت في الدانمارك منذ ١٩١٥ ، وفي النرويج منذ سنة ١٩١٣ ، وفي لوكسمبورج وهولاندا منذ ١٩١٩ ، وفي السويد منذ سنة ١٩٢٠ . واعترفت لهن بذلك وعلى قدم المساواة مع الرجال الدساتير الحديثة التي ظهرت بعد الحرب العظمى كدستور تشيكوسلوفاكيا وبولونيا وبروسيا والبلاد الأخرى الداخلة في تأليف جمهورية الريخ ودولة الريخ نفسها (دستور ڤيمر) وفنلندا وأستونيا ولتوانيا ولتونيا والنمسا والمجر وارلندا . وفي انجلترا بحسب قانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ كان للرجال حق الانتخاب ابتداء من سن الحادية والعشرين وللنساء ابتداء من سن الثلاثين ، ولكن في سنة ١٩٢٨ سوت انكلترا بين الرجال والنساء من حيث استعمال الحقوق الانتخابية وخصوصاً بالنسبة لشرط السن ، وأصبح للنساء حق التصويت ابتداء من سن الحادية والعشرين كالرجال تماماً . بل صارت أغلبية هيئة الناخبين في المملكة مكونة منهن (عدد الناخبين جميعهم بعد قانون سنة ١٩٢٨ مباشرة كان ٢٥ مليوناً تقريباً منهم ١٣ مليوناً وربع المليون تقريباً من النساء) . وقد سبقت الممتلكات البريطانية المستقلة (الدومنيون) دولة انجلترا نفسها في الأعتراف للنساء بالحقوق السياسية .

وسوى دستور ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١ الأسباني (مادة ٣٦) بين الرجال والنساء ، فلأفراد الأمة من الجنسين حق الأنتخاب ابتداء من الثالثة والعشرين . وفي تركيا الكمالية عدل الدستور أخيراً في ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ وأصبح لجميع المواطنين ذكوراً وأناثاً حق الأنتخاب ابتداء من سن الثانية والعشرين (مواد ١١ و ١٢ من الدستور) ، بعد أن كان هذا الحق مقصوراً على الذكور وحدهم . وفي روسيا السوڤيتية أصبح للنساء نفس الحقوق الأنتخابية التي للرجال (دستور ٥ دسمبر سنة ١٩٣٦ مادة ١٣٧) . وفي اليونان قرر ديكريتو صادر في ٣٠ يناير سنة ١٩٣٠ منح النساء اللاتي يعرفن القراءة والكتابة ويبلغ سنهن ٣٠ سنة على الأقل حق الاشتراك في الأنتخابات البلدية . وأصبح للنساء بحسب دستور الهند الجديد الحق في الأنتخاب والعضوية في البرلمان الأتحادي .

وأشار الدستور البلجيكى بعد تعديله فى سنة ١٩٢١ إلى تصويت النساء (مادة ٤٧) تاركا تحقيق ذلك لقوانين عادية يصدرها البرلمان بأغلبية الثلثين . ومنذ قانون ١٥ أبريل سنة ١٩٢٠ صار للنساء حق الأنتخاب للمجالس البلدية ، وقد استعملن حقهن هذا لأول مرة فى ٢٤ إبريل سنة ١٩٢١ [١] . ونصت المادة السادسة من دستور رومانيا (دستور سنة ١٩٢٣) على أن لقوانين عادية صادرة بأغلبية الثلثين تحديد الشروط الواجب توفرها فى النساء لكى يعترف لهن بالحقوق السياسية . وترك دستور يوجوسلافيا الصادر فى ٣ سبتمبر سنة ١٩٣١ لقوانين عادية الأعتراف للنساء بحق الأنتخاب . أما فى فرنسا فقد وافق مجلس النواب أكثر من مرة على منح الفرنسيات حق الأنتخاب ولكن عارض مجلس الشيوخ ولا زال يعارض فى ذلك ولا شك أن هذه المعارضة لن تدوم طويلاً بعد الآن .

نرى مما تقدم أن عدد البلاد التى تعترف للنساء بالحقوق السياسية آخذ فى الأزدياد يوماً بعد يوم . وفى الواقع معظم الحجج التى أدلى بها لتبرير حرمان النساء من هذه الحقوق لا قيمة لها وأثبتت التجربة فى البلاد المتقدمة أن النساء لم يسئن أستعمال حقوقهن . ولم يقل أحد أن الدول التى أعترفت للنساء بحق التصويت السياسى أسوأ حالاً من الدول الأخرى . فالنساء فى الولايات المتحدة الأميركية يشتركن منذ سنة ١٩٢٠ فى أنتخاب رئيس الجمهورية وأعضاء مجلس الشيوخ والنواب ولم نسمع أن الولايات المتحدة ضعفت أو أعتراها الوهن . وعلى العكس يمكن تبرير حق النساء فى الأشتراك فى الشئون العامة وفى أنتخاب أعضاء البرلمان بحجج عديدة : —

١) الأعتراف لهن بهذا الحق نتيجة طبيعية للنظام الديموقراطى لأن الديموقراطية ترمى إلى إشراك أكبر عدد ممكن فى الحكم فلا يمكن إهمال النساء وهن نصف الأمة على أقل تقدير .

٢) النساء كالرجال لهن مصالح مختلفة فهن يدفعن الضرائب كالرجال ويساهمن

---

(١) وأعطت المادة الثانية من قانون ٩ مايو سنة ١٩١٩ البلجيكى حق الأنتخاب لأرامل وأمهات رجال الجيش الذين قتلوا فى الحرب العظمى وكذا للنساء اللواتى اعتقلهن العدو لأسباب سياسية أثناء أحتلاله للأراضى البلجيكية .

فى الأعمال الحرة فمنهن التاجرة والمدرسة والمحامية والطبيبة والصحافية ، ويشتغلن فى المصانع ويتأثرن كجميع أفراد الأمة بالقوانين التى تسنها الدولة وبسير المرافق العامة ، فطبيعى أن يسمح لهن بالاشتراك فى الشئون العامة للدفاع عن مصالحهن .

٣) فكرة حرمان النساء من الاشتراك فى الشئون العامة كانت مبنية على تفوق الرجل الغريزى على المرأة ولكن أثبت النساء فى السنوات الأخيرة على الخصوص أن فى استطاعتهن مجاراة الرجال فى جميع الأعمال حتى العسكرية منها . فالفتاة التركية الحديثة تتعلم الرماية بجانب الفتى التركى . والصور والأخبار التى تنشرها الجرائد اليومية عن الحرب الأهليـة الأسبانية ترينا كيف تشترك نساء إسبانيا جنباً إلى جنب مع رجالها فى الدفاع والهجوم . وروسيا البلشفية لم تترفع عن تجنيد فرق بأسرها من النساء لاستخدامها وقت الحاجة . ولا يمكن إنكار الدور الهام الذى قامت به النساء فى أوروبا وأميركا أثناء الحرب العظمى فقد حللن محل الرجال فى كثير من المصانع وتعرضن لأخطار كبيرة وتطوعن للخدمة فى المستشفيات أفواجاً لتضميد الجرحى ومؤاساة المرضى الخ .

٤) أمام صندوق الانتخاب يتساوى الغنى والفقير ، الرفيع والوضيع ، السيد والخادم ، صاحب العمل والعامل ، الأمى والمتعلم ، الأعمى والمبصر ، فلم لا تتساوى المرأة بالرجل ؟ ليس من المعقول أن تحرم النساء مهما كانت درجـة ثقافتهن من الحقوق السياسية ونعترف بها للرجال حتى الأميين منهم . فسيدة جليلة « كأم المصريين » لا تنتخب ولكن لأغبى فلاح فى أحقر قرية حق الانتخاب ! آنسة مهذبة « كابنة الشاطىء » لا تتمتع بحق التصويت السياسى بينما يتمتع بهـذا الحق بائع « الترمس » وجامع أعقاب السجاير ! هل هـذا يرضيك ؟ إننا لا نقول بالاعتراف بالحقوق السياسية ومنح حق الانتخاب لجميع النساء فوراً الجاهلات منهن والمتعلمات . كفى هيئة الناخبين فى مصر جهلاؤهـا من الرجال ! ولـكن نرى أنه من العدل الاعتراف بهـذه الحقوق للنساء المتعلمات وعددهن فى ازدياد مضطرد . ولـكن ما هو مقياس التعليم ؟ أنكتفى بمعرفة القراءة والكتابة أم نشترط الشهادات الدراسية ؟ هذه فى نظرنا مسألة ثانوية ويمـكن الاكتفاء مبدئياً بالشهادة الابتدائية أو بشهادة الدراسة الثانوية أو ما يعادلها .

٥) وأخيرا أدى دخول النساء فى الميدان السياسى الى تحسين الشرائع خصوصاً ما يمس المسائل الاجتماعية وتشغيل الاطفال والنساء فى المصانع والشؤن الصحية الخ .

بالرغم من كل ما تقدم لا زال البعض يعارض فى الأعتراف بالحقوق السياسية للمرأة ، وحجة الحجج أن هذا يلهيها عن شؤون المنزل «مملكة المرأة» كما يقولون. ولكن ان صح هذا بالنسبة للمرأة النائبة أو عضو البرلمان فهو لا ينطبق على الناخبة . لأن الأشتراك فى الانتخاب لا يستغرق دهراً بل دقائق معدودة ، ولا يتجدد يومياً بل كل عدة سنوات . وحتى بالنسبة للمرأة النائبة فالاعتراض لا قيمة له أصلا لاننا إذا أردنا أن تنصرف المرأة الى شئون العائلة فقط لا يكفى أن نحرم عليها دخول البرلمان ، بل يجب أيضاً أن نمنعها من الأشتغال خارج المنزل فى أى عمل كان . يجب أن نمنعها من مزاولة الطب والتمريض والصحافة والمحاماة والتمثيل والتجارة والتدريس والعمل في المصانع وفى المحلات التجارية الخ . فهل هذا ممكن أو مرغوب فيه ؟ لقد بدأت المانيا النازية تحقق مثل هذا البروجرام فلننتظر نتيجة التجربة ! أما فى جميع البلاد الأخرى الديموقراطية المتمدينة فان فكرة مساواة الرجل بالمرأة من حيث الحقوق المدنية والعامة والسياسية تسير وتتحقق بسرعة مدهشة. وها هى تركيا قد منحت النساء منذ ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ حق الانتخاب ابتداء من الثانية والعشرين وحق الترشيح للنيابة فى المجلس الوطنى ابتداء من الثلاثين أسوة بالرجال تماماً . وسيأتى غداً دور مصر .

ثالثاً - السن : - جميع الشرائع تحدد سناً للبلوغ المدنى وهناك أيضاً سن للبلوغ السياسي، فلا يشترك أفراد الأمة فى الشئون العامة ولا يكون لهم الحق فى التصويت السياسى والانتخاب إلا اذا بلغوا سناً معينة . ففى مصر تنص المادة الأولى من قانون أنتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ، وهو المعمول به الآن بعد إعادة نشره فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥، على ان : « لكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمساً وعشرين سنة ميلادية كاملة ». وكلما كان الدستور رجعياً كلما كان سن البلوغ السياسى مرتفعاً ، وعلى العكس تميل الدساتير الديموقراطية عادة ألى تخفيض سن الانتخاب وسن النيابة أى العضوية فى البرلمان . فقانون الانتخاب

المصرى رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ الصادر فى عهد دستور سنة ١٩٣٠ الرجعى رفع السن الانتخابية إلى ٢٥ سنة لانتخاب أعضاء كل من المجلسين بعد أن كانت ٢١ سنة بالنسبة لناخبي أعضاء مجلس النواب . وفسرت وزارة أسماعيل صدقى باشا ذلك بقولها : « على أن استعمال حق الانتخاب يجب أن يبدأ مع تمام السنة الخامسة والعشرين أسوة بما هو متبع فى كثير من البلاد وتفريقا بين سن الرشد المدنى (٢١ سنة الآن) وسن الرشد السياسى إذ أن الأخير يقتضي ممارسة أطول للرجال ولاسباب الحياة » [١]. وأكثر دساتير الثورة الفرنسية الكبرى تطرفا دستور ٢٤ يونيه سنة ١٧٩٣ وهو يحدد سن البلوغ السياسى بواحد وعشرين سنة كاملة . أما دستور سنة ١٨١٤ الرجعي الصادر بعد عودة الملكية (La Restauration) فأنه رفع السن الأنتخابية إلى ٣٠ سنة، وخفضها دستور سنة ١٨٣٠ وهو اكثر ديموقراطية من السابق الى ٢٥ سنة . ومنذ سنة ١٨٤٨ الى الآن أصبح سن الانتخاب محدداً فى فرنسا بواحد وعشرين سنة كاملة وهى السن التى أخذت بها كثير من البلاد كالولايات المتحدة الأمريكية ، وبلجيكا ، وتشيكوسلوفاكيا بالنسبة لناخبي مجلس النواب من الجنسين (مادة ٩ دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠)[٢] و بولونيا (دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١)[٣] واتونيا (دستور ١٥ فبراير سنة ١٩٢٢)، وارلندا الحرة (دستور ٢٥ اكتوبر سنة ١٩٢٢) للناخبين فى هذه البلاد من الذكور والأناث على السواء، وقانون ٦ فبراير سنة ١٩١٨ فى انكلترا بالنسبة للناخبين الذكور لمجلس العموم ، ومنذ قانون ٢ يوليه سنة ١٩٢٨ للناخبين من الجنسين . وهى السن المحددة أيضاً فى مصر كما رأينا لناخبي أعضاء مجلس النواب . أما فى اسبانيا فسن الانتخاب لأفراد الأمة من الجنسين ٢٣ سنة

---

(١) أنظر المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور وبقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ .

(٢) أما ناخبو مجلس الشيوخ التشيكوسلوفاكى فيشترط أن يكون سنهم ٢٦ سنة على الأقل (٢٥ سنة فى مصر) .

(٣) ولكن قانون الأنتخاب الصادر بتاريخ ٨ يولية سنة ١٩٣٥ فى ظل دستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥ الرجعى وهو الدستور الحالى رفع السن الأنتخابية إلى ٢٤ سنة كاملة على الأقل للرجال وللنساء فيما يتعلق بأنتخاب مجلس النواب .

(دستور ٩ ديسمبر سنة ١٩٣١) وفى ليتوانيا ٢٤ سنة (دستور ١١ مايو سنة ١٩٢٨) وفي ألمانيا كان دستور سنة ١٨٧١ وإلى سنة ١٩١٨ يحدد سن الأنتخاب بخمسة وعشرين سنة على الأقل . أما دستور فيمر الجمهورى الديموقراطى فخفضها إلى عشرين بالنسبة لجميع الناخبين رجالا ونساء (مادة ٢٢ دستور ١١ أغسطس سنة ١٩١٩) (١) وفى تركيا كان الى سنة ١٩٣٤ لكل تركى من الذكور حق انتخاب أعضاء المجلس النيابى متى بلغ ١٨ سنة كاملة (دستور ٢٠ أبريل سنة ١٩٢٤ مادة ١٠) ومعنى ذلك أن للفتيان ولتلامذة المدارس الثانوية حق الأنتخاب ! وليس من الحكمة تخفيض السن الأنتخابية إلى هذا الحد فأن الناخبين فى هذه السن يميلون بطبيعة الحال الى التطرف وينقادون بسهولة لتأثير اللفظ ولا يحسنون الأختيار . وقد ارتفعت عدة أصوات فى ألمانيا قبل النظام النازى مطالبة بالعودة إلى السن الأنتخابية القديمة (٢٥ سنة) . ولا شك أن لخفض سن التصويت السياسى فى ألمانيا بدستور سنة ١٩١٩ إلى سن العشرين أثراً كبيراً فى نجاح الحركة النازية وزعيمها وهى التى تعتمد قبل كل شىء على الشباب . وعدّلت تركيا فى ٥ ديسمبر سنة ١٩٣٤ السن الأنتخابية فى نفس الوقت الذى منحت فيه للنساء حق الأنتخاب وأصبحت هذه السن ٢٢ عاماً كاملة للذكور والأناث .

رابعا – الأعتبار L'aptitude Morale :– نقصد بالأعتبار هنا أن لا يكون قد سبق الحكم على الشخص باحكام مزرية بالشرف أو بحسن السمعة. فجميع القوانين الأنتخابية فى جميع بلاد العالم المتمدين تحرم من الأنتخاب والحقوق السياسية الأشخاص الذين سبق الحكم عليهم فى جرائم معينة . فالقاتل أو السارق أو النصاب أو المزور أو المرتشى مثلا الذين يثبت عليهم ذلك بأحكام قضائية من المحاكم لا يعتبرون أهلا للاشتراك في أنتخاب أعضاء البرلمان ولا لأن يكونوا بطبيعة الحال أعضاء فيه . الهيئة الأجتماعية تمجهم فلا يعقل أن تدعوهم للأشتراك فى إدارة شؤونها . ولكن

---

(١) ومن البلاد التى حددت سن الأنتخاب أبتداء من سن العشرين للرجال وللنساء النمسا (دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ وقد استعيض عنه بدستور سنة ١٩٣٤) بافريا دستور ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ . بروسيا دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ . استونيا دستور ١٥ يونية سنة ١٩٢٠ .

هنا لك مع ذلك ميلا عاما فى الوقت الحاضر إلى التساهل بعض الشيء فى هذا الشأن، تبعاً للنظريات الجنائية والأجتماعية الحديثة التى ترمى إلي تمكين الشخص السابق الحكم عليه فى جريمة من الجرائم من أسترداد مكانته بقدر الأمكان فى الجماعة بعد تأدية عقوبته. ونلاحظ أن بعض الجرائم التى يترتب عليها سقوط حق الأنتخاب قد لا تمس مرتكبها فى سمعته وشرفه كالجرائم السياسية (القتل السياسي مثلا) . وتميز القوانين الأنتخابية عادة من،حيث الحرمان من حق الأنتخاب، بين الجنايات والجنح والمخالفات .

فالمخالفات لا يترتب عليها عادة سقوط حق الأنتخاب. ولا يعقل أن يحرم شخص من حقوقه الأنتخابية لأرتكابه مخالفة للائحة السيارات مثلا ، أولفتحه محلا من المحلات الخطرة أو المضرة أو المقلقة للراحة بدون رخصة ، أو لأشغاله الطريق بدون إذن من الجهات المختصة . وعلى العكس الحكم على شخص فى جناية يترتب عليه غالباً حرمانه نهائيا من الحقوق السياسية . أما الجنح فبعضها فقط هو الذى يؤدى إلى الحرمان من هذه الحقوق. وفى كثير من البلاد الحرمان فى حالة الجنح الآن مؤقت لا مؤبد ويتراوح هذا التوقيت عادة من خمسة إلى ١٥ سنة. ونورد هنا على سبيل المثال نص المادة ٤ من قانون الأنتخاب المصرى المعاد نشره فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ قالت :—

« يحرم من الأنتخاب أبداً :

« (١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات .

(٢) « المحكوم عليهم فى جناية بعقوبة من عقوبات الجنح .

« ويحرم كذلك من الأنتخاب للمدد المعينة بعد :

« (١) المحكوم عليهم فى سرقة أو أخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدر أو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو أستعمال أوراق مزيفة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو أفساد أخلاق الشباب أو تشرد أو فى جريمة أرتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية ، وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص

علية لأحدى الجرائم المذكورة ، وذلك لمدة ١٥ سنة من تاريخ الحكم النهائى .[1]

« (٢) المحكوم عليهم فى جريمة من الجرائم الأنتخابية المنصوص عليها فى المواد ٦٥ و ٦٦ و ٧٠ و ٧١ و ٧٣ و ٧٤ من هذا القانون أو فى الشروع فى جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من الحكم النهائى .

« (٣) المحكوم عليهم فى أحدى الجنح المنصوص عليها فى قانون المخدرات رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ . وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ أنقضاء العقوبة[2]

« والاحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق فى الانتخاب[3] »

ونلاحظ أن الحرمان من حق الانتخاب فى جميع الاحوال المتقدمة لايحتاج لان ينطق به القاضى فى الحكم ذاته بل هو ناتج عن القانون مباشرة . ويمكن للاشخاص المحكوم عليهم فى الجرائم السابقة أن يستردوا مع ذلك حق الانتخاب اذا صدر عفو شامل عن الجرائم التى ارتكبوها، فالعفو الشامل Amnistie لا يلغى العقوبة فقط بل يمحو الجريمة نفسها فتعتبر كأنها لم تكن . والعفو الشامل كثيراً ما يصدر بالنسبة للجرائم السياسية .

---

(١) بحسب قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ حتى بعد تعديله بالقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ كان الحرمان لمرتكبى الجنح المتقدمة أبديا كما هو الحال بالنسبة للاشخاص المحكوم عليهم فى جناية . ولكن عند أعادة نشر قانون الأنتخاب فى ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ جعل الحرمان مؤقتاً لمدة ١٥ سنة كما كان الحال فى قانون انتخاب سنة ١٩٣٠. وهذا مثل لروح التساهل التى أشرنا اليها والتى ترمى الى السماح لمن سبق الحكم عليهم وأتموا عقوبتهم من أسترداد مكانتهم وحقوقهم فى المجتمع .

(٢) أضيفت جنح المخدرات بقانون رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣١ الى الجرائم التى يترتب عليها الحرمان من حق الأنتخاب .

(٣) المقصود « بجهات الحكم غير العادية » على الخصوص المحاكم العسكرية وكان لهذا النص أهمية خاصة فى مصر فى قانون أنتخاب سنة ١٩٢٣ لوجود أحكام صدرت على مصريين من المحاكم العسكرية الأنكليزية أثناء قيام الأحكام العرفية البريطانية منذ ٢ نوفبر سنة ١٩١٤ الى أن ألغيت نهائيا فى ٥ يوليو سنة ١٩٢٣ بعد صدور قانون التضمينات المصرى نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٣ .

د — وقف أستعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لبعض الاشخاص .

رأينا فيما تقدم أن الشروط المبنية على الجنسية والجنس والسن والاعتبار (عدم سبق الحكم على الشخص فى جناية أو فى بعض الجنح) لاتتعارض مع الأقتراع العام . وهناك فوق ذلك طوائف أخرى من الشعب يوقف عادة أستعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لها لمدد مختلفة وهذه الطوائف هى الآتية : (١) المحجور عليهم (٢) المصابون بأمراض عقليـة (٣) الاشخاص الذين أشهر افلاسهم لمـدة كذا من السنوات من تاريخ إشهار الأفلاس (٤) رجال العسكرية فى كثير من البلاد ماداموا تحت السلاح، ويسرى حكم هذه القاعدة عادة فى البلاد المـذكورة على الأشخاص الداخلين فى أية هيئة رسمية ذات نظام عسكرى . وقد نص على كل ذلك قانون الانتخاب المصرى الحالى فى المواد ٥ و ٦ :

مادة ٥ « يوقف استعمال الحقوق الأنتخابية بالنسبة للاشخاص الآتى ذكرهم :

« (١) المحجور عليهم مدة الحجر والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم.

« (٢) الذين أشهر افلاسهم مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار افـلاسهم إلا اذا رد اليهم أعتبارهم قبل ذلك [1] »

مادة ٦ — « حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش أو فى البحرية الذين ليسوا فى الاستيداع أو فى أجازة حرة موقوف ماداموا تحت السـلاح ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط وصف الضبـاط والجنود في البوليس أو فى مصلحة خفر السواحل أو أى شخص فى أية هيئة ذات نظام عسكرى » .[2]

---

(١) عبارة « الا أذا رد اليهم أعتبارهم قبل ذلك » لم تكن موجودة فى قانون أنتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ وأضيفت بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ واحتفظ بها قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ والمرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٥ (٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥) .

(٢) يجب أن نفسر عبارة « أو أى هيئة ذات نظام عسكرى » تفسيراً معقولا فهى لا تشمل مثلا « القمصان الزرقاء » بالرغم من تنظيمهم تنظيما عسكريا تحت إشراف هيئة أو مجلس أعلى له صفة شبه رسمية .

ويلاحظ أن من أسباب الحجر فى مصر « السفه » أى تبذير المال وتضييعه على خلاف مقتضى الشرع والعقل كما يقول علماء الشريعة . فالسفيه المحجور عليه يحرم من حق الانتخاب مدة الحجر وإن كنا لا نرى صلة بين السفه واستعمال الحقوق الانتخابية . أما المصابون بأمراض عقلية فقد يحجر عليهم وحينئذ يدخلون فى عداد الطائفة الأولى . أما غير المحجور عليهم فلا يحرمون من حقهم الانتخابى إلا إذا كانوا محجوزين (internés) . فالمجنون أو المعتوه غير المحجور عليه والذى لم تحجزه جهات الادارة فى مستشفى المجاذيب – والعياذ بالله – أو فى أى مكان آخر معد لذلك له استعمال حق الانتخاب . وليس للجنة الانتخاب منعه من التصويت ولا للجنة المكلفة بأعداد جدول الانتخاب إسقاط اسمه من هذا الجدول . هذا ما قررته محكمة النقض فى فرنسا فى ٨ ابريل سنة ١٩١١ (مجموعة سيرى سنة ١٩١١ . ا . ص . ٦٣) وهو الحل المستفاد أيضاً من المادة ٥ قانون الانتخاب المصرى إذ أنها لم تقرر وقف استعمال الحقوق الانتخابية إلا للمحجور عليهم والمصابين بأمراض عقلية « المحجوزين مدة حجزهم » . ويستفاد من ذلك بطريق العكس أن المصابين بأمراض عقلية غير المحجوزين لا يوقف استعمال حقهم الانتخابى إلا إذا حجر عليهم .

أما المفلس فهو التاجر الذى توقف عن دفع ديونه وأشهرت المحكمة التجارية إفلاسه ويترتب على ذلك فى كثير من البلاد حرمانه من الحقوق السياسية لمدة طويلة أو قصيرة حسب تشريع كل بلد . ومعظم القوانين الانتخابية الحالية مشبعة بروح العطف على المفلس فلا توقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة له إلا لمدة قصيرة : ثلاث سنوات من تاريخ إشهار الافلاس فى فرنسا ، وخمس سنوات فى مصر . ويصح للتاجر الذى أشهر أفلاسه مع ذلك استعمال حقوقه الانتخابية قبل انتهاء مدة الخمسة سنوات المذكورة إذا رد اليه أعتباره . وبمقارنة نصوص قوانين أنتخاب سنة ١٩١٣ و٩٢٣ و٩٣٠ و٩٣٥ ببعضها يمكننا تتبع تطور التشريع المصرى فى هذا الصدد . فقانون سنة ٩١٣ مادة ٥ كان يحرم الأشخاص الذين اشهر افلاسهم حرماناً نهائياً من حق الانتخاب . وقانون سنة ١٩٢٣ لم ينص إلا على وقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة لهم لمدة خمس سنوات فقط . أما قانون انتخاب نمرة ٤ لسنة ٩٢٤ وقانونا انتخاب سنة

٩٣٠ وسنة ٩٣٥ فأنها خففت من ذلك أيضاً بأضافة عبارة « إلا إذا رد اليهم (للمفلسين) أعتبارهم قبل ذلك » . وجميع هذه النصوص متعلقة بالمفلس حسن النية (الأفلاس البسيط) أما التفالس بالتدليس فهو جنحة يترتب على ارتكابها الحرمان من حق الانتخاب لمدة ١٥ سنة من تاريخ الحكم النهائي كما رأينا (أنظر مادة ٤ من قانون أنتخاب ٢٠ ديسمبر سنة ٩٣٥).

نلاحظ أخيراً أن السبب فى وقف استعمال الحقوق الأنتخابية بالنسبة لرجال الجندية ما داموا تحت السلاح هو أبعاد الجيش عن السياسة . ونظراً لما طبع عليه العسكريون من النظام والطاعة فقد يتأثرون إلى حد كبير فى اعطاء أصواتهم بأراء رؤسائهم . ولكن هذه المؤثرات تزول أو يضعف أثرها إذا كان الأفراد المذكورون فى الأستيداع أو فى الأجازة الحرة ولذلك نص قانون الأنتخاب المصرى كغيره من القوانين الأنتخابية فى البلاد الأخرى على أن للضباط وصف الضباط والجنود الخ . . الذين فى الأستيداع أو فى الأجازة الحرة الاشتراك فى الأنتخابات .

وبعض البلاد تسمح للعسكريين كغيرهم من الأفراد باستعمال الحقوق الأنتخابية كالولايات المتحدة الأمريكية وأنجلترا . وفى بلجيكا للضباط استعمال هذه الحقوق . وفى فرنسا كان للعسكريين حق التصويت السياسى فى عهد الثورة والقنصلية (Consulat) وفى معظم القرن الماضى إلى سنة ١٨٧٢ ، ولكن لم يكن تصويتهم فى أغلب الأحيان حراً . ففى السنة العاشرة من الثورة (L'an X.) مثلا ، حينما استفتى الشعب الفرنسي فى تعيين نابليون بونابرت « قنصلا » دائما ، جمع أحد القواد جيوشه وخطب فيهم قائلا : « أيها الأخوان أن المطلوب هو تعيين بونابرت قنصلا لمدى الحياة . والآراء حرة ، حرية تامة . ولكن أحذركم مع ذلك أن أول فرد منكم يعارض فى انشاء القنصلية لمدى الحياة سيعدم رمياً بالرصاص على رأس فرقته . فلتحى الحرية ! » .

هـ - جدول الأنتخاب : لا يجوز لأحد الاشتراك فى الانتخابات مالم يكن أسمه مقيداً فى الجدول :

ظاهر مما تقدم أن الشروط التى تشترط فى الناخبين حتى فى البلاد التى تأخذ

بالأقتراع العام عديدة ولا يمكن التحقق من توفرها جميعها فى كل ناخب على حدة أثناء عملية الانتخاب نفسها فأن ذلك يستغرق وقتاً طويلاً، ويستدعى تحريات وأبحاث للتأكد من سن الناخب وجنسيته وعدم سبق الحكم عليه بأحكام جنائية وعما إذا كان محجوراً عليه أو مشهراً إفلاسه أو منتمياً إلى هيئة ذات نظام عسكرى الخ . ولتسهيل ذلك عملياً نشأ نظام جداول الأنتخاب الدائمة (listes éléctorales). ففى كل قسم من أقسام الدولة الأدارية (فى كل مدينة أو قرية مثلا) يوجد جدول انتخاب دائم يشتمل على أسماء جميع الاشخاص الذين توافرت فيهم الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية فى هذا القسم أو الدائرة [1] . ويعهد الى لجان خاصة تحرير هذه الجداول ومراجعتها سنوياً لإضافة أسماء من أهملوا بغير حق فى المراجعات السابقة والذين أصبحوا حائزين للصفات التى يشترطها القانون لتولى الحقوق الانتخابية، ولحذف أسماء المتوفين والذين فقدوا الصفات المطلوبة (انظر مادة ١٧ قانون انتخاب). وتلافياً لكل خطأ أو سهو مقصود أو غير مقصود تنص القوانين الانتخابية فى جميع البلاد على اجراءات خاصة لعرض الجداول سنوياً لمدة معينة لكى يطلع عليها أفراد

---

(١) تنص المادة ٧ من قانون الانتخاب المصرى الحالى مثلا (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) على ما يأتى : « يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للمديرية جدول أنتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من العمدة أو من يقوم مقامه رئيساً ومن المأذون ومن واحد من الأعيان يعرف القراءة والكتابة يعينه مأمور المركز (فان لم يكن مأذون يعين المأمور بدله عيناً من الأعيان يعرف القراءة والكتابة).

أما فى كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبورسعيد فتؤلف لجنة تحرير جدول الأنتخاب من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيساً ومن اثنين من الأعيان (يعرفان القراءة والكتابة) يعينهما المحافظ . وتؤلف اللجنة فى المحافظات الأخرى من مندوب من قبل المحافظ رئيساً ومن أثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يعينهما المحافظ . »

ونصت المادة ٨ على ما يأتى : « يشتمل جدول الأنتخاب على اسم كل ناخب توفرت فيه فى أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الأنتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه » .

الشعب[1] وتسمح لكل فرد أهمل إدراج اسمه فى جدول الانتخاب بغير حق أو حصل خطأ فى البيانات الخاصة بقيده أن يطلب إدراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد، كما تسمح عادة لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب إدراج إسم من أهمل بغير حق أو حذف إسم من أدرج بغير حق كذلك، أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد (انظر المادة ١٢ من قانون الانتخاب المصرى مثلا[2]).

وبذلك يتيسر للناخبين ولأفراد الشعب فى كل دائرة أنتخابية مراجعة ومراقبة أعمال لجان تحرير جداول الأنتخاب منعاً لكل خطأ أو سهو أو سوء استعمال السلطة. وتفصل فى جميع الطلبات المذكورة لجان أخرى يختلف تشكيلها باختلاف قوانين كل دولة . وهى تتألف بحسب قانون الأنتخاب المصرى لسنة ١٩٣٥ (مادة ١٣) من المدير أو المحافظ رئيساً (وإذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرئاسة للقائم بأعماله)، ومن قاضى يعينه رئيس المحكمة الأبتدائية ، ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى[3]. ويمكن استئناف قرارات اللجان المذكورة إلى المحاكم العادية (المحكمة الابتدائية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر اللجنة التى أصدرت القرار . مادة ١٤ قانون انتخاب مصرى).

ونظراً للضمانات السابقة التى تحيط بتحرير جداول الانتخابات يعتبر القانون أن القيد فى الجدول دليل على أن للشخص المقيد حق الأنتخاب وعلى العكس لا يسمح للناخب بالأشتراك فى الانتخابات إلا إذا كان اسمه مقيداً فى الجدول المذكور .ولذا

---

(١) مادة ١٠ من قانون الأنتخاب المصرى (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) : « يعرض جدول الأنتخاب فى كل مدينة أو قرية أو قسم بالأماكن التى تتعين بقرار من المدير أو المحافظ — ويكون العرض كل سنة فى أول يناير الى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر ».

(٢) تقدم هذه الطلبات فى مصر كتابة للمدير فى المديريات وللمحافظ فى المحافظات ويكون تقديمها لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير فى كل عام.

(٣) وتحكم هذه اللجنة فى الطلبات من الخامس عشر من فبراير الى الخامس عشر من مارس من كل سنة وبغير رسوم (مادة ١٣ قانون انتخاب مصرى) .

نصت المادة ١٨ من قانون الانتخاب المصرى على أنه : « لكل من أدرج اسمه فى جدول الانتخاب الحق فى الاشتراك فى الانتخاب ولا يجوز لأحد الاشتراك فيه ما لم يكن اسمه مقيداً فى الجدول »[1]. ويعطى لكل من قيد اسمه فى جدول الانتخاب وأصبح قيده فيه نهائياً شهادة بذلك يذكر فيها اسمه ومحل توطنه الخ[2].

٢ – طريقة الانتخاب

بعد أن عرفنا ممن تتكون هيئة الناخبين يجب أن نعرف كيف يستعمل الناخبون حقهم. كيف يشتركون فى انتخاب النواب. ونحن إذا استثنينا تقسيم الدوله الى دوائر انتخابية عديدة وهى قاعدة متبعة فى جميع البلاد تقريباً نجد أن طريقة الانتخاب تختلف باختلاف دساتير وقوانين كل دولة : – ١) فبعضها يأخذ بطريقة الانتخاب الفردى والبعض الآخر بطريقة الانتخاب بالقائمة . ٢) بعضها يهتم بتمثيل الأقليات والبعض الآخر يترك التمثيل للأغلبية . ٣) بعض الدساتير وقوانين الانتخاب يجعل الانتخاب على درجتين وبعضها على درجة واحدة . ٤) وقد تتعدد الأصوات بالنسبة للناخب الواحد أو يعطى كل ناخب صوت واحد فقط . ٥) وقد يكون تصويت الناخب أختياريا أو أجباريا . ٦) سريا أو علنياً . ٧) وأخيراً يطالب البعض فى الوقت الحاضر بتمثيل المصالح والحرف الاقتصادية المختلفة علاوة على تمثيل الأحزاب السياسية وهذا

---

(١) ومع ذلك يعاقب القانون الشخص الذى يشترك فى الانتخابات مع علمه بأن أسمه أدرج فى الجدول بغير حق . أذ تنص المادة ٧٠ من قانون الانتخاب المصرى الحالى على أنه : « يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصرى أو بأحدى هاتين العقوبتين : —

« أولا) كل من أبدى رأيه فى انتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج فى الجدول بغير حق . . . . »

(٢) تكلمنا هنا عن جدول الانتخاب بصفة عامة أما التفصيلات فوضعها الكلام على الدستور وقانون الانتخاب المصرى

يؤدى بطبيعـة الحال الى تغيير طريقة الأنتخاب الحالية تغييراً كبيراً. هذه هى أهم المسائل التي سنتعرض لها الآن.

١ — *تقسيم الدولة الى دوائر أنتخابية متعددة لأنتخاب أعضاء البرلمان* :—

فى إيطاليا الفاشستية تعتبر الدولة كلها دائرة واحدة لأنتخاب النواب فيدعى كل ناخب للتصويت على كشف بأسماء جميع النواب وعددهم ٤٠٠ نائبا. ولكن هذا ليس أنتخابا حقيقيا لأن أختيار الناخب فى هذه الحاله مقيد أذ لايستطيع الناخب إلا قبول أو رفض هذا «الكشف» الذى يعرضه عليه مجلس الفاشيست الأعلى. أما فى البلاد الديموقراطية التى يختار فيها الناخبون النواب اختياراً حراً فمن الصعب أعتبار القطر كله دائرة واحدة وتكليف كل ناخب أن ينتخب جميع النواب. بل المتبع فى جميع هذه البلاد هو تقسيم القطر إلى دوائر أنتخابية عديدة تنتخب كل منها نائبا أو أكثر للبرلمان.

وقد يحدد الدستور نفسه عدد النواب ١٠٠ أو ١٥٠ أو ٢٠٠ مثلا وحينئـذ يصبح عددهم ثابتا يوزع على أقسام الدولة الأدارية ولا يتغير بتغيير عدد السكان زيادة أو نقصا. أو يجعل الدستور وقانون الأنتخاب التمثيل بنسبة نائب لكل كذا الفا من السكان أو الأهالى، وحينئذ يتعرض عدد النواب للزيادة أوالنقصان كلما زاد أونقص عدد السكان أو الأهالى بحسب ما يثبته الأحصاء. وأخذ بالطريقة الثانية فى مصر دستور سنة ١٩٢٣ وبالأولى دستور سنة ١٩٣٠. جعل دستور سنة ١٩٢٣ التمثيل بنسبة نائب واحد إلى كل ٦٠ الفا من الأهالى فكان عدد النواب ٢١٤ نائبا قبل سنة ١٩٢٧، فلما ظهرت نتيجة التعداد الذى جرى فى ذلك العام أصبح عددهم ٢٣٥ نائبا وسيزداد عدد النواب بتلك النسبة على أطراد كل عشر سنوات تبعاً لأزدياد عدد السكان فى مصر [1].

---

(١) ما قلناه عن مجلس النواب ينطبق أيضاً على أعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين أذ جعل دستور سنة ١٩٢٣ التمثيل بنسبة شيخ الى كل ١٨٠ الفاً من الأهالى. فاذا أظهرت نتيجة التعداد فى سنة من السنين أن عدد سكان القطر زاد عما كان عليه فى تعداد سابق ترتب على ذلك ضرورة زيادة عدد النواب والشيوخ بنسبة زيادة عدد السكان.

وانتقدت المذكرة الأيضاحية لدستور وقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ هذه الطريقة « المطاطة » قالت « أن عدد أعضاء مجلس النواب أكثر مما تقتضيه ضرورات الحكم الصالح وحالة البلاد الحاضرة ... وقد كان عدد أعضاء مجلس شورى القوانين ٣٠ وعدد أعضاء الجمعية التشريعية ٨٣ فما شكا أحد من الأخيرة قلة أو ضآلة . والمعروف فى علوم الأجتماع والمشاهد فى المجالس الكبيرة العدد أنه كلما زاد العدد كانت المناقشات أقل جدوى وأستقلال الرأى ونضوجه أضعف سببا . وقد حددت لجنة الدستور (يقصد لجنة الثلاثين التي وضعت مشروع دستور سنة ١٩٢٣) هذا العدد أحتذاء لمثال بعض الدول الأوربية على أن الاستكثار من عدد النواب فى تلك الدول يلحظ فيه رقى التربية السياسية فيها وتعدد المصالح واختلافها لكى تجد الآراء المتباينة والمصالح المختلفة دائما ممثلا ينطق بلسانها .... وليس من شك فى أنه مع غلبة الشبه فى نواحى الحياة المصرية وقلة وجوه الأختلاف ودرجة التربية السياسية يكفى عدد أقل من ذلك العدد بكثير لقضاء كل حاجات التمثيل فى مجلس النواب بل أن هذا العدد الأقل سينتخب عن دوائر أوسع يكون بطبيعة الحال أرفع مستوى وأكثر جدارة من متوسط النواب الحاليين . »

« والأمثل فى هذا الشأن أن يكون العدد ثابتا بحيث لاتعرض له الزيادة كلما زاد عدد الأهالى بحسب ما يثبتــه أحصاء كل عشر سنين [1] أذ زيادة عدد الأعضاء على وجه الأضطراد فيها ما فيها من أسباب الأرتباك فى العمل ، وليست مع ذلك ضرورة لا بد منها اذا روعى بقــدر الأمكان فى توزيع عدد الأعضاء على دوائر الأنتخاب تساويها فى عدد السكان . وبما أن أزدياد عدد السكان يحصل على وجه العموم بنسبة واحدة فى كل دائرة فالتمثيل يظل بذلك عادلا لأطراد التساوى فيه ... »

« وترى الوزارة أن عدد أعضاء مجلس النواب الذى تقضى به الاعتبارات

---

(١) يجرى أحصاء سكان مصر كل ١٠ سنوات وكان آخر أحصاء ما تم فى هذا العام (١٩٣٧) .

المتقدمة يجب ألا يزيد على ١٥٠ وأن يتولى الدستور توزيع هذا العدد على المديريات والمحافظات تاركا تحديد الدوائر الانتخابية إلى قانون . »

وبناء على ذلك نصت المادة ٨٠ فقرة أولى من دستور ٢٢ أكتوبر ١٩٣٠ الملغى على ما يأتى : « يؤلف مجلس النواب من ١٥٠ عضواً ويوزع هذا العدد بين المديريات والمحافظات بحسب الجدول (ب) الملحق بهذا الدستور وهو جزء منه»[1] والمادة ٧٥ على أنه : - « يؤلف مجلس الشيوخ من مائة عضو يعين الملك ستين منهم وينتخب الأربعون الآخرون طبقاً لأحكام المادة ٨١ من قانون الانتخاب» [2]

وسواء كان عدد النواب ثابتاً أو جعل التمثيل بنسبة نائب إلى كذا ألفاً من الأهالى ٦٠٠٠٠ أو ١٠٠٠٠٠ مثلا فانه يراعى بقدر الأمكان أن تكون الدوائر الانتخابية متساوية من حيث عدد السكان أو الأهالى[3]. ولكن المساواة التامة قلما تتحقق عمليا . ولنضرب لذلك مثلا ما هو حاصل فى مصر نفسها . ينص قانون الانتخاب المصرى مادة ٢٠ فقرة أولى على ما يأتى : « تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ٦٠ الفاً أو أكثر عضواً لمجلس النواب عن كل ٦٠ الفا أو بقية لا تنقص عن ثلاثين الفاً . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ٦٠ الفا ولا ينقص عن ٣٠ الفا عضوا لمجلس النواب » . فلنفرض مديرية عدد أهاليها ٦٠ الفاً فانها تنتخب نائبا واحدا ، وأخرى عدد أهاليها ٩٠ الفا فانها تنتخب نائبين اثنين نائبا عن الـ ٦٠٠٠٠ الأولى ونائبا عن الـ ٣٠٠٠٠ الباقية أى بمتوسط نائب لكل ٤٥٠٠٠ من الأهالى

(١) بحسب الجدول (ب) المشار اليه كان لمحافظة القاهرة انتخاب ١٠ نواب والاسكندرية ١٢ والغربية ١٩ والمنوفية ١٢ والبحيرة ١١ والجيزة ٧ وبنى سويف ٥ والفيوم ٦ والمنيا ٩ وأسيوط ١٢ وجرجا ١٠ وقنا ١٠ واسوان ٣ . المجموع ١٥٠ أما الدوائر الانتخابية داخل هذه المديريات والمحافظات فكانت تحدد بقانون .

(٢) نصت المادة ٨١ المذكورة على جعل الانتخابات بدرجتين للنواب والشيوخ المنتخبين وقد تضمن جدول (ا) الملحق بدستور سنة ١٩٣٠ بيان توزيع الاربعين شيخا المنتخبين بين المديريات والمحافظات . أما الدوائر الانتخابية داخل كل مدينة ومحافظة فكانت تحدد بقانون .

(٣) نلاحظ أن كلمة « سكان » تشمل جميع السكان وطنيين واجانب . أما كلمة «أهالى» فلا تشمل الا المصريين فقط .

($\frac{٩٠٠٠٠}{٢}$)، ولنفرض مديرية ثالثة عدد سكانها ٣٠٠٠٠ فقط فأنها تنتخب أيضا طبقاً للمادة السابقة نائبا واحدا للبرلمان . ففي هذا الحساب الأنتخابي الغريب نجد أن ٦٠٠٠٠ = ٤٥٠٠٠ = ٣٠٠٠٠ لأن كلا من هذه الاعداد يقابله نفس العدد من النواب (نائب واحد لكل عدد) .

وجاء في الفقرة الثانية مادة ٢٠ من قانون الانتخاب : « وتنتخب المحافظات التي لايبلغ عدد أهاليها ٣٠٠٠٠ عضوا لمجلس النواب إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أو الى مديرية أخرى » . فاذا فرضنا محافظة عدد أهاليها ٢٠٠٠٠ ولم يضفها القانون إلى محافظة أخرى أو الى مديرية فانها تنتخب مع ذلك عضوا لمجلس النواب وعليه تتساوى في التمثيل مع مديرية عدد أهاليها ٦٠٠٠٠ أو ٨٠٠٠٠ إذ لكل منهما نائب واحد [1] ومثل هذا مشاهد في جميع الدول إذ لايراعى في تقسيم الدوائر الانتخابية عدد السكان فقط بل عدة عوامل مختلفة أخرى [2] كأن يكون لكل قسم من الأقسام الأدارية كالمديرية أو المحافظة

---

(١) ما قلناه عن مجلس النواب ينطبق أيضاً على مجلس الشيوخ . تنص المادة ٥٢ من قانون الأنتخاب المصري على ماياتي : « تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ١٨٠٠٠٠ أو أكثر عضوا لمجلس الشيوخ عن كل ١٨٠٠٠٠ أو بقية لا تنقص عن ٩٠٠٠٠ وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ١٨٠٠٠٠ولا ينقص عن ٩٠٠٠٠ عضوا لمجلس الشيوخ وتنتخب المحافظات التي لا يبلغ عدد أهاليها ٩٠٠٠٠ عضواً لمجلس الشيوخ إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية » . فاذا فرضنا مديرية عدد اهاليها ١٨٠٠٠٠ وأخرى ٩٠٠٠٠ ومحافظة عدد أهاليها ٧٠٠٠٠ أو ٥٠٠٠٠ (أقل من تسعين الفاً) فان لكل من هاتين المديريتين والمحافظة الحق في انتخاب نفس العدد أي عضواً واحداً لمجلس الشيوخ إلا إذا اضيفت المحافظة المذكورة بقانون إلى محافظة أخرى أو مديرية . ففي هذا الحساب الانتخابي الغريب نجد أن ١٨٠٠٠٠ = ٩٠٠٠٠ = ٥٠٠٠٠ .

(٢) أنظر المواد ٢١ فقرة أخيرة و ٥٣ فقرة أخيرة من قانون الأنتخاب « ويراعى في تحديد دوائر الأنتخابات أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الأدارية أو القرى وطرق المواصلات مع دائرة الأنتخاب أو الدوائر الفرعية وغير ذلك من الشروط التي يتحقق معها خير تنظيم لعملية الأنتخاب . »

مثلا صوت مسموع فى البرلمان حتى لو كان عدد سكانها صغيراً. هذا هو السبب الذى جعل قانون الأنتخاب المصرى يعطى المحافظات حتى التى لا يبلغ عدد أهاليها ٣٠٠٠٠ حق انتخاب عضو لمجلس النواب (إلا إذا أضافها القانون الى محافظة أخرى أو مديرية) ويجيز اعتبار عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهاليها ٦٠٠٠٠ ولا ينقص عن ٣٠٠٠٠ دائرة أنتخابية مستقلة.

وعادة لا يترك للحكومة وحدها تعيين الدوائر وتحديدها على خريطة القطر الأنتخابية لانها قد تستعمل حقها هذا للكيد بخصومها السياسيين. فتعيين الدوائر الانتخابية يكون عادة بقانون أى بتشريع يشترك فى وضعه البرلمان والسلطة التنفيذية. وقد نصت على ذلك المادتان ٢١ و٥٣ من قانون الأنتخاب المصرى الحالى. مادة ٢١ « وتتعين دوائر الانتخاب فى المديريات أو المحافظات التى يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ بقانون »[1]. وهذا هو الحال أيضاً فى فرنسا، ففي أواخر كل فصل تشريعى قبل الأنتخابات العامة يصدر قانون من البرلمان بتحديد الدوائر الأنتخابية Tableau des circonscriptions. واشتراك البرلمان فى تعيين الدوائر الانتخابية وتحديدها يمنع من تعسف الحكومة ولكن لا يمنع من تعسف الأغلبية البرلمانية بالأقلية، فأن آنس حزب الأغلبية أن هناك دائرة أو عدة دوائر غالبيتها من حزب المعارضة فأنه يمكنه بماله من السلطة فى تحديد دوائر الأنتخاب أن يتوصل إلى تقسيم هذه الدوائر وضم أقسامها إلى الدوائر المجاورة حتى تصبح هذه الأكثرية أقلية فى كل دائرة، وبذلك لا يتيسر لحزب الأقلية أن ينتخب ممثليه. ويطلق على هذه العملية أسم (Gerrymandering) نسبة إلى (Gerry) حاكم إحدى المقاطعات الأمريكية (الولايات المتحدة) فى القرن الماضى الذى نبغ فى هذا النوع من العمليات الأنتخابية

---

(١) هذا فيما يتعلق بتحديد الدوائر الأنتخابية نفسها أما تقسيم كل دائرة أنتخابية الى دوائر فرعية لتسهيل عملية الأنتخاب عمليا فلا يحتاج لقانون بل يكفى فيه قرار صادر من وزير الداخلية. أنظر المادتين ٢١،٥٣ من قانون الأنتخاب ويجوز تسهيلا لعملية الأنتخاب تقسيم الدائرة الأنتخابية الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية.

٢ — **الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمة** : - يمكن اتباع طريقتين فى تقسم الدولة إلى دوائر إنتخابية : الأولى أن تقسم الدولة إلى دوائر صغيرة تنتخب كل منها نائباً واحداً للبرلمان وتسمى بطريقة الأنتخاب الفردى (scrutin uninominal) لأن كل ناخب فى هذه الحالة يصوت لمرشح (لفرد) واحد . والثانية أن تقسم الدولة إلى عدة دوائر كبيرة واسعة النطاق ينتخب كل منها عدداً معيناً من النواب أربعة أو خمسة أو ستة مثلا ، وتسمى هذه الطريقة بالأنتخاب بالقائمة (Scrutin de liste) لأن كل ناخب مقيد إسمه فى دائرة من الدوائر المذكورة يكتب قائمة (liste) بمن يريد أنتخابهم تحتوى على ٤ أو ٥ أو ٦ أسماء على حسب عدد النواب المحدد لهذه الدائرة . ولكل من هاتين الطريقتين محبذون وناقدون . عابوا على طريقة الانتخاب الفردى : أولا - أنها تجعل النائب أسير دائرته فنظراً لكونه الممثل الوحيد لهذه الدائرة يصعب تحريره من ضغط ناخبيه ويعتبر النائب نفسه ممثلا لدائرته فقط لا لمجموع الأمة . ومن المشاهد أنه كلما كانت الدائرة صغيرة كلما كان خضوع عضو البرلمان للناخبين أتم .

ثانياً - الأنتخاب الفردى الذى يقسم القطر إلى دوائر صغيرة تنتخب كل منها نائباً واحداً يحمل المرشح عادة على أن يجعل برنامجه السياسى منصباً على الشئون المحلية البحتة الخاصة بالدائرة حتى يحوز رضاء أهلها . فأذا ما انتخب وجه كل عنايته إلى الموضوعات والمشاريع المحلية التى يعنى بها هؤلاء الناخبون المحدودون حتى يضمن إعادة انتخابه . أما الأنتخاب بالقائمة فأنه يجعل لعملية الأنتخاب صبغة سياسية واسعة بعيدة عن الركود ، لأن المرشحين الذين ينتخبون فى دوائر إنتخابية كبيرة يجدون أنفسهم مضطرين إلى توسيع برامجهم السياسية لأرضاء أهالى المنطقة الكبيرة التى يرشحون أنفسهم عنها فلا تقتصر مساعيهم على دائرة واحدة ضيقة كما هو الشأن فى الأنتخاب الفردى .

ثالثاً - طريقة الأنتخاب الفردى تسهل الرشوة الأنتخابية وتدخل جهات الأدارة فى الأنتخابات . فالضغط الأدارى يصعب القيام به ويخف أثره كلما أتسعت دائرة الأنتخاب فى حين أن هذا الضغط يكون سهلا ، ممكناً ، منتجاً ، كلما صغرت

الدائرة الأنتخابية ، « من السهل - كما قال لامارتين - تسميم كوبة ماء ولكن يصعب تسميم نهر بأسره »[1] . وكذلك الحال فى الرشوة الأنتخابية فأن المرشح فى الدائرة الصغيرة يمكنه شراء عدة أصوات والتأثير فى نتيجة الأنتخابات لمصلحته ولكن إذا اتسعت الدائرة الأنتخابية خف أثر الرشوة بل لا يشجع كثرة عـدد الناخبين على أستخدام هذه الوسيلة الممقوتة .

رابعاً - الأنتخاب بالقائمـة يضاعف حقوق الناخب بالسماح له بالأشتراك فى أنتخاب عدة نواب بدلا من نائب واحد وهـذا من شأنه أن يشجع الأقبـال على الأنتخابات حتى لا يفوت الناخبين هذا الحق الواسع المدى .

أما أهم الأنتقادات التى وجهت لطريقة الأنتخاب بالقائمة فهى الآتية : - أولا - تقلل هـذه الطريقة من حرية اختيار الناخبين . يسهل على الناخبين إختيار فرد واحد فى دائرة صغيرة ويكون هذا الفرد فى الغالب معروفاً من غالبيـة ناخبيه ولكن يصعب على الكثيرين إختيار عـدة أشخاص فى دائرة كبيرة . فطريقة الأنتخاب بالقائمة تترك ترشيح أعضاء البرلمـان فى الواقع للأحزاب السياسية . فهى التى تضع قوائم المرشحين لكل دائرة ويجد الناخبون أنفسهم مضطرين عملياً لاختيار إحدى هذه القوائم .

ثانياً — كثيراً ما تلجأ الأحزاب إلى وضع إسم شخص بارز فى رأس القائمة ثم تملأ قوائمها بعد ذلك بأسماء أشخاص من الدرجة الثانية أو الثالثة معتمدة على إسم هذا الشخص البارز المعروف « لتمرير » جميع القائمة ، بعكس طريقة الأنتخاب الفردى فأنها تسمح للناخبين بالحكم على كل مرشح على حدة .

ثالثاً — تضمن طريقة الأنتخاب الفردى تمثيل الأقليات السياسية إلى حـد ما لأن أحزاب الأقلية فى مجموع الدولة قد يكونون أكثرية فى دوائر محـدودة صغيرة فيفوزون فى هذه الدوائر وبذلك ينالون ممثلين لهم ، أما طريقة الأنتخاب بالقائمة التى تقسم القطر إلى دوائر واسعة النطاق فأنها تقلل من حظ أحزاب الأقلية فى النجاح .

---

(1) "On peut empoisonner un verre d'eau, on n'empoisonnera pas un fleuve."

ولكن هـذا الانتقاد لا ينطبق فى الواقع إلا على الانتخاب بالقائمة الغير مشفوعة بالتمثيل النسبي ، أما إذا اقترن الانتخاب بالقائمة بالتمثيل النسبي فأنه يؤدى إلى تمثيل أحزاب الأقلية تمثيلا متناسباً مع أهميتها لا تمثيلا متروكا للمصادفة كما هو الحال فى طريقة الانتخاب الفردى [1] بل وسنرى أيضاً أن جميع الحلول التى اقترحت لتمثيل الأقليات السياسية تفترض وجود الانتخاب بالقائمة لا الانتخاب الفردى .

وطريقة الانتخاب الفردى (scrutin uninominal) مطبقة من قديم فى إنجلترا لانتخاب معظم أعضاء مجلس العموم، فالقاعدة هنالك أن كل دائرة تنتخب عضواً واحداً للبرلمان [2] . وأخذت مصر بطريقة الانتخاب الفردى فى سنة ١٩١٣ لانتخاب أعضاء الجمعية التشريعية ومنذ سنة ١٩٢٣ لانتخاب أعضاء مجلسي البرلمان (النواب والشيوخ المنتخبين). فنصت المادة ١٩ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ (قانون نمرة ٣٠ لسنة ١٩١٣) على ما يأتى : « ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً للجمعية التشريعية » . والمادة ٣٠ من قانون إنتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ بالنسبة لمجلس النواب : « ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب » ، والمادة ٦٥ منه بالنسبة لمجلس الشيوخ : « ينتخب مندوبو المندوبين [3] فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ » . وجاء فى المادة ٢٥ من قانون انتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ الصادر فى عهد صدقى باشا : « ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب » والمادة ٥٧ منه « ينتخب المندوبون [4] فى كل دائرة من دوائر الانتخاب لمجلس

---

(١) نقصد مصادفة تكوين أحزاب الأقلية لأغلبية فى بعض الدوائر الصغيرة .

(٢) يوجد مع ذلك فى انجلترا بعض دوائر قليلة تنتخب أكثر من نائب واحد .

(٣) بحسب قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ قبل تعديله بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ كان انتخاب أعضاء مجلس النواب على درجتين وأعضاء الشيوخ على ثلاث درجات ولهذا أشارت المادة ٦٥ المذكورة الى « مندوبى المندوبين » وهم ناخبوا الدرجة الثالثة .

(٤) بحسب قانون انتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ كان انتخاب أعضاء مجلسى البرلمان على درجتين ، والمندوبون ، هم ناخبو الدرجة الثانية .

الشيوخ عضواً واحداً». ولما كان عدد النواب فى ذلك العهد ١٥٠ نائباً وعدد الشيوخ المنتخبين ٤٠ شيخاً فقط فقد ترتب عليه تقسيم القطر المصرى إلى ١٥٠ دائرة انتخابية تختار كل منها نائباً واحداً وإلى ٤٠ دائرة كبيرة تنتخب كل منها شيخاً واحداً. وأخيراً قالت المادة ٢٢ من قانون الانتخاب الحالى (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥): «ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب» والمادة ٥٤ منه : « ينتخب الناخبون في كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ». وظاهر مما تقدم أن طريقة الانتخاب الفردى أصبحت من القواعد الانتخابية الثابتة فى مصر الآن [١].

---

(١) انتقد مع ذلك المرحوم أمين بك الرافعي فى أحدى مقالاته الطلية التى نشرت فى جريدة « الأخبار » بين ٨ و ١٠ مايو سنة ١٩٢٣ تعليقاً على قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ ، طريقة الانتخاب الفردى وحبذ طريقة الانتخاب بالقائمة . جاء فى مقال ٩ مايو سنة ١٩٢٣ : « . . . قلنا أن قانون الانتخاب الجديد (قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣) لم يأخذ بالمبادىء الانتخابية الحديثة فيما يتعلق بأن يكون انتخاب النواب بدرجة واحدة أى أن يكون انتخاباً مباشراً . . . ونقول اليوم أن القانون لم يقف عند اهمال هذا المبدأ الديموقراطى الصحيح وحده بل أنه أهمل مبدأ آخر له شأن كبير فى حرية الانتخابات وفى تربية الأمة سياسياً وهو مبدأ الانتخاب بالقائمة . . . لسوء حظ البلاد لم تأخذ لجنة الدستور (التى وضعت مشروع دستور سنة ١٩٢٣) ولا الوزارة بمبدأ الانتخاب بالقائمة بل أخذت بمبدأ الانتخاب الفردى فقد قررت المادة ٣ من قانون الانتخاب ما يلى : «ينتخب مندوبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب» وقد ذهب أكثر علماء الدستور إلى تفضيل طريقة الانتخاب بالقائمة ولذلك فان هذه الطريقة هى السائدة فى القوانين الحديثة . وقد أخذت البلاد المختلفة تتنافس فى إحلالها محل طريقة الانتخاب الفردى كما فعلت فرنسا فى سنة ١٩١٩ » (يلاحظ مع ذلك أن فرنسا عادت إلى طريقة الانتخاب الفردى فى سنة ١٩٢٧) وبعد أن لخص الكاتب الأدلة التى يستند اليها علماء الدستور فى بيان أفضلية الانتخاب بالقائمة على الانتخاب الفردى قال : « هذه خلاصة الأسباب التى بنيت عليها أفضلية الانتخاب بالقائمة ومن أجل ذلك فأننا نأسف لأن واضعى قانون الانتخاب لم يأخذوا بهذه الطريقة الحديثة بل آثروا عليها الطريقة الأخرى التى أثبتت التجارب عيوبها ». ولكننا لا نشارك الكاتب الكبير أسفه فبالرغم من العيوب التى وجهت اليها نرى أن طريقة الانتخاب الفردى أكثر ملائمة لظروف مصر الحالية نظراً لسهولة هذه الطريقة وبساطتها وجهل أغلبية الناخبين فى بلادنا .

واستعملت فرنسا على التعاقب طريقتي الانتخاب الفردي والانتخاب بالقائمة لأختيار أعضاء مجلس النواب فأخذت بطريقة الانتخاب الفردي بقانون ٣٠ نوفمبر سنة ١٨٧٥. ولما كان تقسيم الدولة إلى دوائر أنتخابية فى هذه الحالة يتفق فى كثير من الأحيان مع تقسيم الدولة الفرنسية إداريا الى مراكز (Arrondissements) فقد أصبحوا يطلقون هنالك على طريقة الانتخاب الفردي (Scrutin uninominal) عبارة (Scrutin d'Arrondissment) وعلى أنصار هذه الطريقة كلمة (Arrondissementiers) . ولكن عدلت فرنسا عن طريقة الانتخاب الفردي الى طريقة الانتخاب بالقائمة من سنة ١٨٥٨ إلى سنة ١٨٨٩ ثم عادت ألى الانتخاب الفردى وظلت تطبقه من سنة ١٨٨٩ الى سنة ١٩١٩، وبقانون ١٢ يوليو سنة ١٩١٩ أخذت من جديد بالانتخاب بالقائمة ولكن مشفوعة هذه المرة بالتمثيل النسبي Srrutin de liste avec représentation proportionnelle حتى سنة ١٩٢٧ ، ومنذ قانون ٢١ يوليو سنة ١٩٢٧ رجعت للمرة الثالثة الى طريقة الانتخاب الفردى ولا زالت هذه الطريقة مستعملة للآن بالرغم من النقد الشديد الذى وجه اليها . أنتقد طريقة الانتخاب الفردي كثير من ساسة الفرنسيين وكتابهم نخص بالذكر منهم غمبتا (Gambetta) الذى شبه الطريقة المذكورة بالمرآة المشطورة التى لا تستطيع فرنسا أن ترى فيها وجهها [1] إشارة الى أن تقسيم الدولة الى دوائر أنتخابية صغيرة تنتخب كل منها نائباً واحداً لا يسمح بتمثيل مصالح الدولة تمثيلاً صحيحاً. وقد بلغ من شدة كرهه لهذه الطريقة أنه حينما أقترح أحد أعضاء مجلس النواب الفرنسى فى سنة ١٨٨١ استبدال الانتخاب الفردى بالانتخاب بالقائمة وكان غمبتا رئيساً للمجلس فى ذلك الوقت،تنحى عن كرسي الرئاسة مؤقتا،ونزل الى المنصة للدفاع عن المشروع . ولكن معارضة مجلس الشيوخ حينئذ حالت دون تحقيقه ، ولما شكل غمبتا الوزاره بعد ذلك بقليل حاول عبثا أن يجعل من الانتخاب بالقائمة قاعدة دستورية بالنص عليه فى صلب الدستور ذاته حتى لا يمكن الرجوع بسهولة الى طريقة الانتخاب الفردى ،ولكن لم يوافق البرلمان الفرنسي على إحلال الانتخاب بالقائمة محل الانتخاب الفردى إلا بقانون ١٦ يونيه سنة ١٨٨٥ ، وبعد وفاة ذلك السياسى الكبير . ولم

(1) " Le Miroir brisé où la France à peine à reconnaître son image."

تستمر هذه التجربة مع كل ذلك إلا لمدة محدودة كما رأينا من سنة ١٨٨٥ إلى سنة ١٨٨٩ أذ أعاد قانون ١٣ فبراير سنة ١٨٨٩ طريقة الانتخاب الفردي . وكان من خصوم طريقة الأنتخاب الفردى أيضاً الزعيم الأشتراكى الكبير جان جوريس Jean Jaurès (اغتيل فى باريز فى يوليو سنة ١٩١٤) والمرحوم أرستيد بريان (A. Briand) وقد شبه هــذه الدوائر الأنتخابية الصغيرة التي تتمخض عنها طريقة الانتخاب الفردى بالمستنقعات الراكدة (mares stagnantes) . ومن أعدائها الحاليين ادوارد هريو (E. Herriot) رئيس الوزارة الفرنسية سابقاً ورئيس مجلس النواب الفرنسى الآن ، وجوزيف برتيليمى العالم الدستورى المعروف . بالرغم من هذا كله لا زلنا نعتقد أن طريقة الانتخاب الفردى أكثر ملاءمة لظروف مصر الخاصة وأنه لا داعى للتفكير فى أستبدالها بغيرها حتى يثبت لنا أولا عيوبها عندنا .

٣ — تمثيل الاقليات السياسية (Représentation des minorités): لا بد أن تترك عملية الانتخاب فريقاً من الأمة غير ممثل فى البرلمان وهو الفريق الذى أعطى أصواته لمرشحين لم يكن من نصيبهم الفوز فى الانتخاب، ويعبر عن هذا الفريق بالأقلية، والمقصود بالأقلية هنا كما هو ظاهر الأقلية السياسية [1]. والنتيجة المذكورة لا مفر منها فى البلاد التي تأخذ بطريقة الانتخاب الفردى لأن كل دائرة فى هذه الحالة لاتنتخب

---

(١) يقصد احياناً بعبارة تمثيل الأقليات الأقليات الدينية أو الجنسية كما كان الحال فى مصر سابقا إذ نصت المادة الثانية من القانون النظامى المصرى الصادر فى سنة ١٩١٣ على ان « الجمعية التشريعية، تتألف من اعضاء قانونيين (الوزراء) وأعضاء منتخبين (٦٦) وأعضاء معينين (١٧) بينهم الرئيس والوكيل « والخمسة عشر الباقون يعينون على نحو يكفل النيابة عن الاقليات والمصالح ، التى لم تنل نصيبا فى الأنتخابات على الوجه الذى بينته المادة ٣ من القانون نفسه . وجاء فى المادة المذكوره « ويختار الـ ١٥ عضواً المعينين من قبل الحكومة بحيث يكون لجميع الهيئات من الأهالى حد أدنى لعدد من ينوب عنها وذلك على الوجه الآتى :— الأقباط ٤ والعرب البدو ٣ والتجار ١ والأطباء ٢ والمهندسون ١ ورجال التربية العامة والدينية ٢ والمجالس البلدية ١ » . وهذا خليط من تمثيل الأقليات الدينية والجنسية وتمثيل المصالح .

إلا نائباً واحداً عنها وطبيعي أن يفوز بالنيابة المرشح الحاصل على أغلبية الأصوات (المطلقة أو النسبية بحسب البلاد) في الدائرة دون غيره من المرشحين. فأذا فرضنا أن عدد الأصوات في دائرة انتخابية لها أن تنتخب عضواً واحداً للبرلمان ١٠٠ صوتاً، وأن هناك ثلاثة مرشحين نال أولهم ٥١ صوتاً والثاني ٣٩ صوتاً والثالث ١٠ أصوات، فأن الأول هو الذي يفوز لحصوله على أغلبية أصوات الدائرة. ومعنى ذلك أن ٥١ ناخباً هم الذين انتخبوا نائب الدائرة أما الباقون وعددهم ٤٩ ناخباً (٣٩ + ١٠) فذهبت أصواتهم سدى. وأذا كان عدد الأصوات ١٠١ والمرشحين اثنين، وحصل الأول على ٥١ صوتاً والثاني على ٥٠، فالأول هو الذي يفوز مع أن الفرق بينه و بين الثاني صوت واحد فقط. هذه نتيجة لا بد منها في جميع البلاد التي تأخذ بطريقة الانتخاب الفردي Scrutin uninominal .ولكن مثل هذا يقع أيضاً في البلاد التي تأخذ بطريقة الانتخاب بالقائمة Scrutin de liste اذا جعل التمثيل للأغلبية في كل دائرة من الدوائر (مثال ذلك فرنسا من سنة ١٨٨٥ إلى سنة ١٨٨٩). فاذا فرضنا دائرة كبيرة لها انتخاب عشرة نواب للبرلمان وأن مجموع أصوات الناخبين في هذه الدائرة ١٠٠٠٠، وعدد الأحزاب المتنافسة ثلاثة ا، ب، حـ. قدم كل منها قائمة بعشرة مرشحين من أنصاره. حصلت قائمة حزب ا على ٥٠٠١ وقائمة حزب ب على ٣٥٥٠ وقائمة حزب حـ على ١٤٤٩ مثلاً، فقائمة حزب ا هي التي تفوز لحصولها على أغلبية أصوات الدائرة و يترتب على ذلك أن حزب ا يحصل على جميع مقاعد الدائرة العشرة بينما لا تحصل أحزاب الأقلية (ب، حـ) على أي شيء منها. وبعبارة أخرى ٥٠٠١ ناخباً أي نصف عدد الناخبين زائداً واحداً هم الذين انتخبوا جميع نواب الدائرة بينما يبقى ٤٩٩٩ ناخباً أي نصف عدد الناخبين ناقصاً واحداً بدون أن يمثلهم أحد. واذا لم يكن هناك إلا حزبان ا و ب. وحصل الأول على ٥٠٠١ صوتاً والثاني على ٤٩٩٩ صوتاً فالنتيجة واحدة في البلاد التي تراعى تمثيل الأغلبية فقط في كل دائرة. أذ حزب ا هو الذي يحصل حينئذ على جميع مقاعد الدائرة بدون أن يترك لحزب ب أي مقعد منها مع أن الفرق بين الأصوات التي حصل عليها كل منهما في الانتخابات لا يتجاوز صوتين اثنين (وقد لا يتجاوز صوتاً واحداً فيما إذا كان مجموع الأصوات ١٠٠٠١ مثلاً حصل حزب ا

منها على ٥٠٠١ صوتاً وحزب ب على ٥٠٠٠) . فاذا تكررت هذه العملية فى جميع دوائر القطر الأنتخابية أو فى معظمها فانه يترتب عليه أن تصبح أحزاب الأقليـة بدون تمثيل أو لا تمثل تمثيلاً يتناسب مع أهميتها .هذه النتائج هى التى لفتت نظر المفكرين الى ضرورة تمثيل الأقليات السياسية بجانب تمثيل الأغلبية وعدم ترك ذلك الى المصادفات وحدها اى مصادفة تكوين أحزاب الأقلية لأغلبية فى بعض الدوائر. وأهم الحلول التى أقترحت لهذا الغرض ثلاثة : ١ — طريقة التصويت المحـدود . ٢ — طريقة تجميع أو حرية توزيع الأصوات . ٣ — طريقة التمثيل النسبى . والطريقتان الأولتان ترميان الى تحقيق تمثيل الأقليات بدون مراعاة النسبة بين هذه الأقليات والأغلبية . أما الأخيرة فترمى الى تمثيل جميع الأحزاب، أحزاب الأقلية كأحزاب الاغلبية، تمثيلا متناسباً بقدر الأمكان مع عدد الأصوات التى أحرزها كل حزب فى الانتخابات وسنتكلم بأختصار عن كل من هذه الحلول الثلاثة .

(١) طريقة التصويت المحدود Vote limité — تفترض هذه الطريقة تقسيم الدولة الى دوائر أنتخابية تنتخب كل منها ثلاثة أعضاء للبرلمان على الأقل (الأنتخاب بالقائمة) فلو ترك التصويت حراً بدون قيد لأدت هذه الحرية الى تمكين كل حزب، له الأغلبية فى دائرة من الدوائر، من الحصول على جميع المقـاعد المقررة لهذه الدائرة بينما تبقى الأقلية فى هذه الدائرة غير ممثلة . فطريقة التصويت المحدود ترمى الى تلافى ذلك بتحديد عدد المرشحين الذين يستطيع كل ناخب أن يصوت لهم . فلا يعطى كل ناخب عدداً من الأصوات بقدر عدد النواب المقر أنتخابهم فى الدائرة بل أقـل من ذلك . فأذا كان لاحـدى الدوائر أن تنتخب ثلاثة نواب مثـلا فأنه يسمح لكل ناخب بالتصويت لمرشحين إثنين فقط وبذا يمكن للأقلية فى الدائرة المذكورة أن يكون لها نائب واحد إذا كانت قابضـة على ثلث الناخبين . واذا كان لدينا دائرة أنتخاب مقرر أن ينتخب لها عشرة نواب فانه يعطى لكل ناخب الحق فى أن ينتخب ٧ أو ٨ فقط حتى يمكن للأقلية الحصول على المقاعد الباقية للدائرة . وهذه الطريقـة وإن كانت تؤدى إلى تمثيل الأقلية إلا أن التمثيل قلما يكون نسبياً . ولا تنجح غالباً إلا فى حالة وجود حزبين سياسيين ، فأذا كانت الأقلية موزعة بين عدة أحزاب فقد

لا يتوصل أى حزب منها للحصول على ممثل له. أو لا يفوز بذلك إلا أكبر أحزاب الأقلية فقط. وأخيراً يمكن لحزب الأكثرية اذا نظم صفوفه وطريقة تصويته الحصول على جميع مقاعد الدائرة بالرغم من تحديد التصويت. ولبيان ذلك لنفرض أن عدد الناخبين فى دائرة مقرر لها انتخاب ثلاثة أعضاء البرلمان هو ١٤٠ ناخباً، ٩٠ منهم من حزب (أ) و ٥٠ من حزب (ب). رشح حزب (أ) عنه فى الدائرة المذكورة ثلاثة أشخاص أ١ أ٢ أ٣ ورشح حزب(ب) ب١ و ب٢ ب٣. فبحسب طريقة التصويت المحدود لا يستطيع أى ناخب أن يصوت لأكثر من مرشحين اثنين فقط من الثلاثة المقررين للدائرة.[١] فاذا أعطى جميع ناخبي حزب (أ) أصواتهم لـ أ١ و أ٢ وجميع ناخبي حزب (ب) أصواتهم الى ب١ و ب٢ فتكون النتيجة فوز أ١ و أ٢ و ب١. الأولان بتسعين صوتاً لكل، والأخير بخمسين صوتاً. وبذا يكون لحزب الأقلية نائب عن الدائرة. ولكن إذا أعطى ثلاثون ناخباً من حزب (أ) أصواتهم لـ أ١ و أ٢ وثلاثون أصواتهم لـ أ٢ و أ٣ والباقون وعددهم ثلاثون أيضاً أصواتهم لـ أ١ و أ٣ فتكون النتيجة أن كل مرشح من حزب (أ) حصل على ٦٠ صوتاً وهى أكثر من الخمسين صوتاً التى لحزب (ب) فى الدائرة. وعليه تكون النتيجة فوز مرشحى حزب (أ) جميعهم وحصوله على جميع مقاعد الدائرة الثلاث.

وقد جربت انجلترا طريقة التصويت المحدود من سنة ١٨٦٧ إلى سنة ١٨٨٥ في الثلاث عشر دائرة التى كان لكل منها فى ذلك الوقت انتخاب ثلاث نواب عنها لمجلس العموم (Three cornered costituencies). وأخذت بها مقاطعة ڤو Vaud السويسرية فى سنة ١٨٦٧، والبرازيل فى سنة ١٨٧٥، وهى مطبقة فى جمهورية الأرجنتين منذ قانون ٧ ابريل سنة ١٩١٢ إذ قرر أن كل ناخب لا يستطيع أن يصوت لغير عدد مساو لثلثى المقاعد المقررة للدائرة. وجربتها ايطاليا من سنة ١٨٨٢ الى سنة ١٨٩١ وأسبانيا بقانون ٢٦ يونيه سنة ١٨٩٩ لانتخاب مجلس الكورتيز القديم

---

(١) لو لم يكن التصويت محدوداً وكان لكل ناخب ثلاثة أصوات بقدر عدد النواب المقرر للدائرة لأدى ذلك إلى استيلاء حزب (أ) على جميع مقاعد الدائرة إذ أغلبية الناخبين معه (٩٠ صوتاً من ١٤٠).

(٢) — طريقة تجميع أو حرية توزيع الأصوات (Vote cumulatif) :

تفترض طريقة تجميع الأصوات أيضاً (أو حرية توزيع الأصوات أو التصويت الجمعي كما يسميها البعض) الانتخاب بالقائمة أي وجود دوائر انتخابية كبيرة تنتخب كل منها عدة نواب (٣ أو ٥ أو ١٠ مثلا) وحينئــذ يعطى لكل ناخب عدد من الأصوات مساو لعدد النواب المراد انتخابهم فى الدائرة. فإذا كان عدد النواب المقرر للدائرة ثلاثة مثلا فلكل ناخب ثلاثة أصوات على أنه يحق للناخب توزيع أصواته كما يريد فله أن يعطيها كلها لشخص واحد، أو يوزعها بين اثنين أو أكثر. وإذا فرضنا أن المطلوب هو انتخاب خمسة نواب فى دائرة من الدوائر فبمقتضى هذه الطريقة يحق للناخب أن يعطى الأصوات الخمســة كلها لمرشح واحد، أو يعطيها لخمسة مرشحين لكل مرشح صوتاً واحداً، أو يوزعها بين مرشحين اثنين كأن يعطى لأحدهما ثلاثة وللثانى اثنين، أو لأحدهما ٤ وللثانى ١ وهكذا. ويترتب على ذلك أن ناخبي حزب الأقلية فى الدائرة يمكنهم أن يجمعوا أصواتهم ويحصروها فى فرد أو فى عدد قليل من الأفراد وبذلك يفوز حزب الأقلية بانتخاب مرشح أو أكثر فى الدائرة فلا يبقى بغير تمثيل. وطبقت هذه الطريقة فى مستعمرة الكاب الانجليزية فى سنة ١٨٥٣، ثم اتخذت بعد ذلك فى بعض الانتخابات المحلية فى كثير من المقاطعات (دويلات) الولايات المتحدة الأمريكية، وفى انتخابات المجلس النيـابى لمقاطعة ايلينوا (Illinois) بالولايات المتحدة ويقول الأستاذ جارنر (Garner) فى كتابه "Our Government" [1] أن تطبيقهـا ناجح فى هذه المقاطعة الأخيرة إذ تقسم المقاطعة كلها إلى ٥١ دائرة انتخابية تنتخب كل منها ثلاثة ممثلين، ولكل ناخب الحرية فى إعطاء أصواته الثلاثة لمرشح واحد أو توزيعها على ثلاثة مرشحين لكل منهم صوتاً واحداً أو على مرشحين اثنين لأحدهما صوتين وللثانى صوتاً. وترتب على ذلك فى العمل أن أصبح للأقليــة فى كل دائرة نائب وللأغلبية نائبان.

---

(1) Garner, Our government, P. 132.

(٣) - **التمثيل النسبي** (La représentation proportionnelle) : طريقة التصويت المحدود وطريقة تجميع الأصوات لا تؤديان إلى تمثيل الأقلية تمثيلا متناسباً مع أهميتها العددية[1] بعكس الحال بالنسبة لطريقة الانتخاب بالقائمة المشفوعة بالتمثيل النسبي[2] فانها تؤدى إلى توزيع المقاعد المقررة لكل دائرة على جميع الأحزاب المتنافسة بنسبة الأصوات التي حصل عليها كل منها في الانتخابات . فاذا فرضنا أن المطلوب انتخاب ١٠ نواب عن دائرة وأنه هناك ثلاثة أحزاب رشح كل منها عشرة أشخاص ، وفازت قائمة الحزب الاول بـ ٦٠ ٪ من الأصوات ، وقائمة الحزب الثاني بـ ٣٠ ٪ من الأصوات وقائمة ، الحزب الثالث بـ ١٠ ٪ ، فان طريقة التمثيل النسبي تؤدى إلى منح الحزب الاول ٦٠ ٪ من عدد المقاعد أى ٦ ، والحزب الثاني ٣٠ ٪ من عدد المقاعد أى ٣ ، والحزب الثالث ١٠ ٪ أى مقعد واحد . و بذلك نكون قد مثلنا الأحزاب المختلفة تمثيلا نسبياً وأعطينا لكل حزب عدداً من المقاعد متناسباً مع أهميته فى الدائرة . ولو كان التمثيل للأغلبية فقط (scrutin majoritaire) في المثال المتقدم لحصل الحزب الأول الحائز على ٦٠ ٪ من الأصوات على جميع مقاعد الدائرة . وقد يظن لأول وهلة أن طريقة التمثيل النسبي سهله التطبيق ولكنها فى العمل لا تخلو من شيء من الصعوبة والتعقيد كما سيظهر من المثل الآتى : —

دائرة أنتخابية عدد ناخبيها ٣٠٠٠٠ مقرر لها انتخاب ٦ أعضاء للبرلمان ، وهناك ثلاثة أحزاب متنافسة (ا) و (ب) و (حـ) ، حصل حزب (ا) على ١١٥٠٠ صوتاً وحزب (ب) على ١٠٢٠٠ صوتاً وحزب (حـ) على ٨٣٠٠ ؛ فكيف توزع المقاعد الستة على هذه

---

(١) رأينا أيضا أن طريقة التصويت المحدود قد لا تنجح فى تمثيل الأقلية فى بعض الدوائر أذا نظم حزب الأغلبية طريقة تصويته .

(٢) Scrutin de liste avec représentatiom proportionnelle والتمثيل النسبي يفترض حتما الأنتخاب بالقائمة أى تقسيم القطر الى دوائر أنتخابية كبيرة تنتخب كل منها عدة اعضاء للبرلمان او المجلس النيابى ، لأنه لايمكن تقسيم مقاعد كل دائرة على الأحزاب بنسبة الأصوات التى حصل عليها كل منها فى الأنتخابات إلا إذا كان هناك عدة مقاعد للدائرة الواحدة .

الاحزاب الثلاثة ؟ لتوزيع هذه المقاعد يقسمون عادة عدد الأصوات جميعها على عدد المقاعد المخصصة للدائرة ، وخارج القسمة ويطلقون عليه بالفرنسية "Le quotient électeral" ، هو المقياس الذى يسمح لنا بمقارنة الأصوات التي حصلت عليها الأحزاب المختلفة ببعضها لتحديد نصيب كل منها من مقاعد الدائرة . ففى المثال المتقدم : —

$$\frac{\text{٣٠٠٠٠ عدد الاصوات فى الدائرة}}{\text{٦ عدد مقاعد الدائرة}} = \text{٥٠٠٠}$$ وهو العدد أو الحد الأدنى للأصوات

التى يجب على كل حزب أن يحصل عليها على الأقل حتى ينال مقعداً من مقاعد الدائرة . فالحزب الذى لا يحصل على ٥٠٠٠ صوتاً لا ينال شيئاً . والذى يحصل على ٥٠٠٠ صوتاً ينال مقعداً واحداً ، واذا كان عدد الاصوات التى حصل عليها ضعف هذا العدد أى ١٠٠٠٠ فانه يعطى مقعدان. وأذا حصل على ثلاثة أضعاف هذا العدد أى ١٥٠٠٠ صوتاً يعطى ثلاثة مقاعد وهكذا . وعلى هذا القياس يعطى مبدئياً لحزب (أ) الحاصل على ١١٥٠٠ صوتاً مقعدان $\frac{\text{١١٥٠٠}}{\text{٥٠٠٠}} = \text{٢}$ ولكن يبقى ١٥٠٠ صوتاً لم تنل شيئاً فى التوزيع. ويعطى لحزب (ب) الحاصل على ١٠٢٠٠ صوتا مقعدان أيضاً $\frac{\text{١٠٢٠٠}}{\text{٥٠٠٠}} = \text{٢}$ والباقى ٢٠٠ صوتاً. ولحزب (حـ) مقعد واحد $\frac{\text{٨٣٠٠}}{\text{٥٠٠٠}} = \text{١}$ والباقى ٣٣٠٠ صوتاً . ويلاحظ بعد هذه العملية أن عدد المقاعد التى وزعت ٥ وان هناك مقعداً سادساً ظل معلقاً أى لم يوزع على أحد بعد (وهذا كثير الحصول فى العمل) ، وأصواتاً باقية لم تنل نصيباً من التمثيل . وتنوعت الحلول التى أقترحت لتوزيع هذه المقاعد المعلقة (Sièges en l'air) وأستخدام هذه الأصوات الباقية (les restes). واكثر هذه الحلول عدالة الحل الذى يعطى هذا المقعد أو المقاعد المعلقة الى الحزب الذى له أكبر باقى من الاصوات بعد التوزيع الأولى . ولذلك يطلقون عليه اسم (Système des plus grands restes) وهو مطبق فى سويسرا على الخصوص .

في المثال المتقدم يعطى المقعد السادس إلى حزب (حـ) لأنه له أكبر باقى reste من الأصوات التى لم تنل شيئاً فى التوزيع وعددها ٣٣٠٠ صوتاً (بينما الأصوات الباقية

لحزب (أ) ١٥٠٠ ولحزب (ب) ٢٠٠). فتكون نتيجة التوزيع النهائية هى الآتية: عدد المقاعد ٦ وعدد الأحزاب ٣ يعطى حزب (أ) مقعدان وحزب (ب) مقعدان وحزب (ح) مقعدان [1] وهنالك حلول وطرق أخرى عديدة لا داعى لشرحها هنا لا سيما وان قانون الانتخاب المصرى لم يأخذ بالتمثيل النسبي. والذى يهمنامعرفته على الخصوص هو مبلغ انتشار التمثيل النسبي فى الوقت الحاضر وقيمة هذه الطريقة.

انتشار التمثيل النسبي فى الوقت الحاضر: — كانت بلجيكا من أسبق الدول أخذاً بالتمثيل النسبي إذ قررته بقانون صادر فى ١٩ ديسمبر سنة ١٨٩٩ بعد مناقشات طويلة وطبق لأول مرة فيها في انتخابات ٢٧مايو سنة ١٩٠٠. وطبقته معظم المقاطعات السويسرية على التعاقب منذ سنة ١٨٩١ ولكنه لم يطبق فى الاتحاد السويسرى نفسه لانتخاب المجلس الوطنى الاتحادى [2] إلا منذ ٢٣ اكتوبر سنة ١٩٠٨. ففى هذا التاريخ وافق الشعب السويسرى على مبدأ التمثيل النسبي بأغلبية ٢٩٩٥٥٠ صوتاً ضد ١٤٩٠٣٥، وبأغلبية ١٩ مقاطعة ونصف ألى مقاطعتين ونصف. وأخذت به دولة الدانمرك فى سنة ١٩١٥ لانتخابات البرلمان بعد أن طبقته منذ سنة ١٩٠٨ فى الانتخابات البلدية، وهولاندا منذ سنة ١٩١٧. ولكن ذاع التمثيل النسبي على الخصوص بعد الحرب العظمى إذ قررته معظم الدساتير الحديثة كدستور المانيا (الريخ) الصادر فى ١١ أغسطس سنة ١٩١٩ ودساتير جميع الولايات الألمانية (مواد ٢٢ و ١٧ من دستور فيمر) ودستور النمسا أول اكتوبر سنة ١٩٢٠ (مادة ٢٦)، ودستور تشيكوسلوفاكيا ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠ (مادة ٨)، ودستور يوجوسلافيا ٢٨ يونيه

---

(١) ظاهر من المثال المتقدم أن التمثيل النسبي لا يؤدى ألى تمثيل الأحزاب تمثيلا متناسبا تماما و بالضبط مع أهميتها العددية، بل أن التناسب تقريبى ليس إلا. فكل حزب من الأحزاب الثلاثة أوب وجـ حصل على مقعدين مع أن عدد الاصوات التى أحرزها كل منها فى الانتخابات هى ١١٥٠٠ و ١٠٢٠٠ و ٨٣٠٠ أى انها تتفاوت تفاوتا ظاهراً.

(٢) Le Conseil National وهو أحد مجلسى البرلمان الاتحادى، أما المجلس الآخر فهو مجلس المقاطعات وهو يتكون كما نعلم من عضوين أثنين عن كل مقاطعة أو «كانتون».

سنة ١٩٢١ (مادة ٦٩)،و بولونيا دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ (مواد ١١ و ٣٦). كما أخذت به أيضاً أرلندا الحرة وليتونيا ولتوانيا واستونيا وفنلندا ودساتير بعض دول أمريكا الجنوبية كدستور البرازيل الصادر في ١٦ يوليو سنة ١٩٣٤ . وجربته فرنسا منذ قانون ١٢ يوليو سنة ١٩١٩ الى سنة ١٩٢٧ ولكنها عدلت عنه بقانون ٢١ يوليو سنة ١٩٢٧ إلى طريقة الأنتخاب الفردى . ولا يبعد أن تعود اليه ثانية في الوقت الحاضر فان الحزب الأشتراكى الفرنسى الذى خرج فائزاً فى أنتخابات مايوسنة ١٩٣٦ (وتتألف أغلبية الوزارة الفرنسية الحالية من أعضائه) كان دائماً ميالا للتمثيل النسبى . ودافع عنه الزعيم الاشـتراكي الكبير چان چوريس J. Jaurès في سنة ١٩٠٦ فى خطبتـين خالدتين القاهما بمجلس النواب . حقيقة أن عدول فرنسا عن التمثيل النسبى فى سنة ١٩٢٧ كان بناء على رغبة الحزب الراديكالى ومساعدة الحزب الأشتراكى نفســه ولـكن فسر ذلك خطباؤه زوعماؤه بأن النظام الذى أخذ به بين سنة ١٩١٩ و ١٩٢٧ لم يطبق التمثيل النسبى تطبيقاً صحيحا . ولذا فهم يفضلون طريقة الأنتخاب الفردى على هذا التمثيل النسبي المشوه .

وهناك ديموقراطيات كبيرة لم تأخذ بالتمثيل النسبي ولا يظهر أنها تميل للأخذ به فى القريب العاجل ونقصد بهذه الديموقراطيات الولايات المتحدة الأمريكية وأنجلترا . لقد أقترح بمجلس اللوردات فى أثناء مناقشة قانون ٦فبرايرسنة ١٩١٨ الأنتخابى أدخال طريقة التمثيل النسبى فى انجلترا ولـكن بمجلس العموم لم يوافق على هذا الاقتراح .

مزايا وعيوب التمثيل النسبى : (١) للتمثيل النسبى مزية كبرى يرددها أنصاره ويكتبونها بالخط الثلث العريض وهى «العدالة» فمن العدل أن تمثل جميع الأحزاب السياسية فى البرلمان تمثيلا يتناسب بقدر الأمكان مع قوتها العددية.فأذا كان فى الدولة ثلاثةأحزاب سياسية مثلا وحصل أولها على ٦٠ ٪ من الأصوات والثانى على ٣٠ ٪ والثالث على عشرة فى المائة فالعدالة تقضى بأن يعطى الأول ستون فى المائه من المقاعد والثاني ثلاثون فى المائه منها والثالث عشرة في المائة لا أن نترك الحزب الأول يستولى على جميع المقاعد تقريبا بحجة أنه حزب الأغلبية غير تارك لأحزاب الأقلية غير ماتجود به المصادفات الأنتخابية .

(٢) يقولون أيضا أن البرلمان يجب أن يكون مرآة صادقة لأفكار الأمة وميولها فاحزاب الأمة جميعا يجب أن تنعكس صورتها فى البرلمان والتمثيل النسبي وحده يحقق ذلك على الوجه الأكمل .

(٣) نظام التمثيل النسبي يضمن تكوين معارضة قوية فى البرلمان وهذه المعارضة ضرورية فى الحكومات الديموقراطية النيابية فان الحكومة اذا لم تجد أمامها فى البرلمان ألا أنصاراً يسبحون بحمدها أحسنت أم أساءت ، ويؤمنون على أعمالها وأقوالها أخطأت أم أصابت ، بدون رقابة ولا مؤاخذة ولا حساب ، أدى بها ذلك الى الخمول والتواني والتفريط ، وكذلك الحال أذا كانت المعارضة ضعيفة لا تذكر .

(٤) التمثيل النسبي يدفع الناخبين الى أستعمال حقوقهم الأنتخابية لأن الناخب لا يهتم بالأنتخابات الا بقدر ما لصوته من الأثر الفعال . فأن كان التمثيل فى كل دائرة للأغلبية فقط فأن هذا لا يشجع الناخبين من حزب الأقليـة على أستعمال حقوقهم الأنتخابية لعلمهم أن أصواتهم ستذهب سدى وأن مرشحيهم لن يفوزوا بالعضوية. أما التمثيل النسبي فأنه يجعل لأصوات الأقلية قيمة ، وكلما كثر عدد المصوتين من حزب الأقلية كلما أستطاع هذا الحزب الحصول على عدد أكبر من كراسي البرلمان .

أما خصوم التمثيل النسبي فانهم يعيبون عليه : – أولا – صعوبة تطبيقه عملياً فان توزيع المقاعد البرلمانية على الأحزاب المختلفة بنسبة الأصوات التى حصل عليها كل حزب فى الأنتخابات العامة يحتاج إلى عمليات حسابية دقيقة ، بعكس طريقة تمثيـل الأغلبية فسهلة التطبيق إذ الحزب الذى يحصل على أغلبية الأصوات فى الدائرة يمنح جميع المقاعد المقررة لهذه الدائرة ، ولا يمكن تصور قاعدة أبسط من هذه .

ثانيا — لا توجد أقلية على شيء من الأهمية لا تكون أكثرية فى بعض الدوائر الأنتخابية (قارن حالة الحزب الوطنى فى مصر مثلا) ففي هذه الدوائر يمكن أن يفوز مرشحوها، وبذا يكون لها صوت فى البرلمان، فلا داعي إذا لتمثيل الأقليات تمثيلا خاصا أو نسبياً . ولـكن يرد على ذلك أن ترك تمثيل أحزاب الأقلية للمصادفات قد يؤدى الى عدم تمثيل بعض هذه الأقليات بالمرة . وعلى كل فتمثيل الأقليات فى هذه الظروف يندر أن يكون متناسبا مع أهميتها فى الدولة .

ثالثا — يرى العلامة أسمين أن معظم أنصار التمثيل النسبي ولو أنهم يطالبون به فى الظاهر باسم العدالة والمساواة وضرورة تمثيل الأمة تمثيلا صحيحا الخ . الا أن الدافع الاساسي لهم هو الرغبة فى أقتسام مقاعد البرلمان ذات المرتبات والنفوذ الـكبير .

رابعا — التمثيل النسبي يؤدى إلى كثرة الأحزاب وتعددها فى الأمة وداخل البرلمـــان . فالأحزاب « كالميكروبات » لا تعيش وتنمو وتنتشر إلا إذا وجدت الجو الصالح ، ولا يكون الجو صالحا للأحزاب الا إذا كان فى أستطاعتها الحصول على بعض مقاعد البرلمان [1] . والتمثيل النسبي يهيء لها ذلك ويضمنه . إذ أن كراسى النيابة (البرلمان) تقسم بقدر الأمكان على مختلف الأحزاب التى تشترك فى الأنتخابات بنسبة عدد الأصوات التى أحرزها كل منها ، بما في ذلك الحزب أو الأحزاب التى لم تفز بالأغلبية فى أى دائرة من دوائر القطر . [2] وتعدد الأحزاب فى البرلمان يجعل التشريع عسيرا ، وفى البلاد ذات النظام النيابى البرلمانى — حيث الوزارة مسئولة سياسيا أمام البرلمان — تصبح مهمة الوزارة شاقة و بقاؤها فى الحـكم مهدداً فى كل لحظة . إذ يصعب مع تعدد الأحزاب فى البرلمان تأليف أ كثرية ثابتة ووزارة متجانسة .

هذا فى نظرنا هو أ كبر عيوب التمثيل النسبى وقد أيدت التجربة ذلك . فأنجلترا

---

(١) الحزب الذى لا يسعى للحصول على مقاعد فى البرلمان ولا يشترك فى المعارك الأنتخابية ليس حزبا سياسيا بمعنى الـكلمة بل هو جمعية سياسية فقط .

(٢) بعكس طريقة تمثيل الأغلبية (Scrutin majoritaire) . ففى البلاد التى تأخذ بطريقة تمثيل الأغلبية لا يستطيع أى حزب من الأحزاب أن يمثل فى البرلمان إلا إذا كون أغلبية فى دائرة من الدوائر على الأقل فاذا لم تـكن له الأغلبية فى أى دائرة من دوائر القطر فانه لا يحصل على أى مقعد وهذا لا يشجع أنصاره كثيراً . وغالباً ينتهى به الأمر إذا لم يقو و يشتد إلى التلاشى أو الأندماج فى حزب آخر قوى . فطريقة تمثيل الأغلبيـة لا تبقى إلا على الأحزاب القوية الصالحة للبقاء . أما طريقة التمثيل النسبى فأنها تسمح ببقاء جميع الأحزاب أو معظمها لأنها تضمن لها التمثيل فى البرلمان بحسب أهميتها .

لا تطبق نظام التمثيل النسبي وعدد الأحزاب فيها قليل . وإلى عهد قريب كان لا يوجد فى انجلترا إلا حزبان قويان وهما المحافظون والاحرار يتعاقبان فى الحكم بحسب نتيجة الانتخابات العامة [1] . والولايات المتحدة الأميركية لا تعرف التمثيل النسبي ولذا فالأحزاب الظاهرة فيها إثنان أيضاً الحزب الديموقراطى (وهو الذى يتولى الحكم الآن منذ رئاسة فرانكلين روزفلت الأولى فى مارس سنة ١٩٣٣) والحزب الجمهورى. وفى الواقع نظام تمثيل الأغلبية المتبع فى هاتين الدولتين العظيمتين لا يسمح للأحزاب الصغيرة بأن تعيش بل يقضى عليها أولا بأول إما بالانقراض أو بالتلاشى فى الأحزاب الكبيرة القائمة .

أما الدول التى أخذت بطريقة التمثيل النسبى كألمانيا (من سنه ١٩١٩ إلى سنة ١٩٣٣) والنمسا (منذ دستور أكتوبر سنة ١٩٢٠) وتشيكوسلوفاكيا وبولونيا فقد تعددت فيها الأحزاب تعدداً مخلا كان له فى معظم هذه البلاد أسوأ الأثر فى الحياة الدستورية . فالتمثيل النسبى وما ترتب عليه من تعدد الأحزاب وضعف السلطة التنفيذية وعجز البرلمان ذاته لانقسامه شيعاً وجماعات هو المسئول إلى حد كبير — فى نظر بعض الكتاب الألمان — عن انهيار الديموقراطية النيابية البرلمانية فى ألمانيا [2] . وبلغ عدد الأحزاب فى مجلس النواب البولونى (Diète) قبل قيام ديكتاتورية المرشال جوزيف بلسودسكى(J. Pulsudski) فى مايو سنة ١٩٢٦ ، ٢١ حزباً . وترتب على

---

(١) لقد حل حزب العمال الآن فى الأهمية محل حزب الأحرار وانقسم هذا الأخير على نفسه .

(٢) انظر مقال (F. A. Hermens) الأستاذ بجامعة برلين سابقا فى المجلة السياسية البرلمانية (Revue Politique et Parlementaire) عدد ١٠ يونيه سنة ١٩٣٥ص ٤٢٩ — ٤٥٧ . بين الكاتب فى هذا المقال أن أدخال نظام التمثيل النسبى فى ألمانيا كان له أسوأ العواقب أذ ساعد على تعدد الأحزاب وتشعبها. فمنذ سنة ١٩١٩ الى سنة ١٩٣٣ بلغ عدد الأحزاب فى ألمانيا ٢٠ حزبا تقريبا ومتوسط عدد الأحزاب التى كانت ممثلة فعلا فى البرلمان فى هذه الفترة ١٢ . وفى اعتقاد الكاتب أن الفضل فى أحتفاظ انجلترا بنظام الحزبين (Two-party system) لا يرجع فقط إلى عادات وميول الأنكليز بل إلى نظام الأنتخاب المبنى على تمثيل الأغلبية (Scrutin majoritaire) .

ذلك عدم إمكان تأليف حكومة ثابتة وهكذا كان متوسط عمر الوزارات البولونية فى الفترة بين سنة ١٩٢١ وسنة ١٩٢٦ أقل من ستة أشهر[١]. قد لا يكون التمثيل النسبي مسؤولا وحده عن كل هذه العيوب ولكنه بلا شك ساعد على خلقها وتضخيمها . لذلك لا نشارك رأى الأشخاص الذين يطالبون بأدخال طريقة التمثيل النسبي فى مصر رغبة فى تقوية تمثيل أحزاب الأقلية . لا ننكر ضرورة الأحزاب فى النظام البرلمانى الصحيح وفى الديموقراطية الحقيقية ولا نجهل فائدة المعارضة ونسلم بضرورة تقويتها ولكن نخشى أن يؤدى الأخذ بطريقة التمثيل النسبي فى مصر إلى تعدد الأحزاب فى البرلمان تعدداً كبيراً أو يجعل الحكم عسيراً كما حصل فى ألمانيا و بولونيا وغيرها من الدول التى أخذت بعد الحرب العظمى بطريقة التمثيل النسبي .

٤ — **الأنتخاب المباشر والأنتخاب غير المباشر** — يكون الأنتخاب مباشراً أو على درجة واحدة (Suffrage direct) إذا قام الناخبون أنفسهم بأنتخاب أعضاء البرلمان بدون أية واسطة . أما فى الأنتخاب غير المباشر (Suffrage indirect) فتقتصر وظيفة الناخبين على أختيار مندوبين عنهم وهؤلاء المندوبون هم الذين يقومون مقامهم فى أختيار النواب . ففى الأنتخاب غير المباشر توجد درجتان أو أكثر من الناخبين : ناخبو أول درجة وناخبو ثانى درجة الخ . جربت فرنسا الأنتخاب غير المباشر مدة من الزمن منذ سنة ١٧٨٩ إلى سنة ١٨١٤ . ولكن منذ سنة ١٨١٤ صار الأنتخاب المباشر قاعدة متبعة لأنتخاب مجلس النواب الفرنسى[٢] وأخذت بالأنتخاب المباشر جميع الدساتير الديموقراطية الحديثة لأنتخاب مجلس النواب على الأقل .

---

(١) نص دستور بولونيا الصادر فى ١٧ مارس سنة ١٩٢١ صراحة على أنتخاب أعضاء البرلمان على أساس التمثيل النسبي . أما دستور ٢٣ ابريل سنة ١٩٣٥ الحالى فلم يشر إلى ذلك ولكن ظاهر من قانون الأنتخاب الصادر فى ٨ يونية سنة ١٩٣٥ أن بولونيا عدلت عن طريقة التمثيل النسبي بعد أن أتضح لها عيوبها .

(١) نلاحظ أن مجلس الشيوخ الفرنسى ينتخب على عدة درجات بعكس مجلس النواب .

التردد بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر فى مصر وأسباب هذا التردد : وجربت مصر كلتا الطريقتين. فلم تعرف حتى سنة ١٩٢٤ غير نظام الانتخاب غير المباشر . فانتخاب أعضاء مجلس شورى النواب الذى أنشأه الخديوى إسماعيل فى سنة ١٨٦٦[١] ومجلس شورى القوانين والجمعيه العمومية (١٨٨٣–١٩١٢) والجمعية التشريعية (١٩١٣) كان على درجتين. وبعد إصدار دستور سنة ١٩٢٣ جاء قانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ جاعلا إنتخاب النواب على درجتين وأعضاء مجلس الشيوخ المنتخبين (ثلاثة أخماس أعضاء المجلس) على ثلاث درجات . وعلى هذا الأساس إنتخب البرلمان الأول فى يناير سنة ١٩٢٤ (الهيئة التشريعية الأولى) . ولكن قانون نمره ٤ لسنة ١٩٢٤ الصادر فى عهد وزارة سعد باشا زغلول عدل قانون الانتخاب المذكور وجعل الانتخاب على درجة واحدة للشيوخ المنتخبين وللنواب . وبذا ظهر الانتخاب المباشر لأول مرة فى تاريخ مصر النيابى . ولما عطلت الحياة النيابية عقب حادثة أغتيال السردار المشئومة (نوفمبر سنة ١٩٢٤) وأستقالت وزارة سعد باشا زغلول وتولت وزارة زيور باشا الحكم أعادت الانتخاب ذا الدرجتين . وطبق هذا النظام فى أنتخابات مارس سنة ١٩٢٥ (الهيئة التشريعية الثانية) . ولما لم تأت النتيجة وفقا لرغبة الحكومة حل المجلس فى نفس يوم أنعقاده (٢٣ مارس سنة ١٩٢٥)، ثم عدلت الوزارة الزيورية قانون الانتخاب بمرسوم بقانون (Décret - loi) صادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ (لم يطبق والغي بقانون نمرة ٢ لسنة ١٩٢٦ بعد عودة الحياة النيابية فى هذه السنة) . وجرت انتخابات سنة ١٩٢٦

---

(١) جاء فى المادة ٧ من لائحة تأسيس مجلس شورى النواب لسنة ١٨٦٦ ما يأتى بنصه: « حيث أن كل بلد عليه مشايخ معينون برغبة الأهالى فبالطبع هم المنتخبون من طرف أهالى ذلك البلد والنائبون عنهم لأنتخاب العضو المطلوب انتخابه من القسم إذا كان تلك المشائخ حائزين الأوصاف المعتبرة المذكورة . فهؤلاء المشايخ يحضرون المديرية ويكتب كل واحد منهم إسم من ينتخبه من القسم فى ورقة مخصوصة ويضعها مقفولة فى الصندوق المعد لقسمه بالمديرية » . لاحظ ركاكة اللغة العربية فى ذلك الوقت .

(الهيئة النيابيـة الثالثة) وأنتخابات سنة ١٩٢٩ (الهيئة النيابية الرابعة) بعـد أنتهاء «ديكتاتورية» محمد باشا محمود، على أساس الأنتخاب المباشر أى ذى الدرجة الواحدة طبقا لقانون الانتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ .ولكن بعد ألغاء دستور سنة ١٩٢٣ فى عهد الوزارة الصدقية وأستبداله بدستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ أصدرت وزارة صدقى باشا قانون أنتخاب جديد، رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠، جاعلا الأنتخاب على درجتين للنواب وللشيوخ (المنتخبين منهم) . فنصت المادة ١٩ من قانون الأنتخاب المذكور على تقسيم الناخبين المقيدين فى كل جدول أنتخاب الى أقسام يتألف كل منها من ٥٠ ناخبا، ينتخب كل قسم منها مندوبا من بين أعضائه[1]، وهؤلاء المندوبون الخمسينيون هم الذين كان لهم أنتخاب أعضاء مجلس النواب وخمساى مجلس الشيوخ أيضاً (أنظر المواد ٢٥ و ٥٧ من قانون الانتخاب رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠) . وعلى هذا الأساس أنتخب برلمان صدقى باشا (الهيئة التشريعية الخامسة).

وأخيراً لما ألغى دستور سنة ١٩٣٠ بالأمر الملكى الصادر فى ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٣٤ وأعيد «دستور الأمة» أى دستور سنة ١٩٢٣ من جديد بالأمر الملكى الصادر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ فى عهد وزارة توفيق نسيم باشا عقب الحوادث المعلومة، رأت الوزارة أن تنشر قانون أنتخاب سنة ١٩٢٣ - المعدل بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ - نشراً جديداً فصدر به - كما نعلم - المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ فى ١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥، نشر فى اليوم التالى بعدد خاص من الوقائع المصرية (٢٠ ديسمبر) . فقانون أنتخاب ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥ ماهو إلا «طبعة ثانية» لقانون سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون ٤ لسنة ١٩٢٤ مع بعض التعديلات والتنقيحات التى أستلزمتهـا حالة التشريع الحاضر كأضافة جنح المخدرات الى الجرائم التى يترتب عليها الحرمان من حق الأنتخاب مثلا[2]

---

(١) أضافت المادة ١٩ على ماتقدم « فاذا بقى ٢٥ ناخب فأ كثر كان لهم أن ينتخبوا مندوبا عنهم واذا بقى أقل من خمسة وعشرين أشتركوا فى الأنتخاب مع آخر قسم خمسينى.»

(٢) جاء فى المذكرة الأيضاحية المرفقة بقانون الانتخاب المنشور بالمرسوم بقانون نمرة ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ ما يأتى : — « رأت الوزارة من الأفضل أن تنشر نصوص القانون

وبناء عليه عادت مصر ألى الأخذ بنظام الانتخاب المباشر. فأعضاء البرلمـان الحالى (الهيئة التشريعية السادسة) أنتخبوا على درجة واحدة. فيكون قـد مر على البلاد من عهد اصدار الدستور فى سنة ١٩٢٣ للآن خمسة قوانين انتخاب. الأول قانون نمرة ١١ لسنـة ١٩٢٣ (أنتخاب غير مباشر) والثانى قانون نمرة ٤ لسنـة ١٩٢٤ (أنتخاب مباشر) والثالث المرسوم بقانون الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ (أنتخاب غير مباشر) وهو الذى أدركه الالغاء بقانون نمرة ٢ لسنة ١٩٢٦ (وترتب على الغائه العودة الى الأنتخاب المباشر) والرابع قانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ (أنتخاب غير مباشر) والخامس المرسوم بقـانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ وهو القـانون الحالى (أنتخاب مباشر). والسبب فى هذا التردد الغريب بين الأنتخاب المباشر والأنتخاب غير المباشر عائد الى ظروف مصر السياسية وخصوصا المنازعات الحزبية. وهذا ظاهر من قراءة المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور وقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ وقد دافعت فيها وزارة صدقى باشا عن طريقة الأنتخاب غير المباشر بالنسبة لمصر[1] جاء فيها : « جرت الأنتخابات الاولى (المقصود انتخابات يناير سنة ١٩٢٤ التى أدت الى فوز الوفد وتأليف وزاره سعد باشا زغلول) فى ظروف سياسية خاصـة وأستعملت فى سبيل النجاح فيها طرق لم تألفها البلاد من قبل ودعايات بعيدة عن أن تكون مقبولة فى شرعة الانتخابات وأخرج كثير من أحكام قانون الانتخاب عن غرضه وعن وضعه الأصلى كما جرى فى أحكام تزكية المرشحين واستغل تاريخ النهضة لمصلحة فريق (يقصد الوفد) أحسن ذلك النوع من الأستغلال فجاءت نتيجة الانتخابات سواء فى مجلس الشيوخ أو النواب موافقة لشهوات ذلك الفريق فى الظفر بالغلبة.

نشراً جديداً وفيما عدا التعديلات التى تقدم بيانها فان قانون الأنتخاب المنشور هو بعينه قانون ١٩٢٣ المعدل فى سنة ١٩٢٤. وهذا النشر يهيء للقائمين بتنفيذ القانون أداة عمل حاضرة خلت من المواد التى الغيت ومن الأشارة إلى الأصل والتعديل، وتتابعت وأنسجمت موادها، ويغنى عن الرجوع الى المجاميع القديمة ».

(١) «الدستور المصرى وقانون الأنتخاب» المطبعة الأميرية بالقاهرة سنة ١٩٣٠. أنظر ص ٥ وما بعدها « بيان التعديلات التى يراد أدخالها على الدستور وقانون الأنتخاب»

وقد تم الظفر بحيث لم يترك مكانا لمعارضة قيمة وفات الظـافرين أنهم خالفوا بذلك مصلحتهم الحقيقية كما خالفوا لب النظام البرلمانى وجوهره . وأمست من ذلك اليوم فى مصر أوتوقراطية جديدة (يقصد الوفد) فى صورة برلمانية . »

« وأرادت تلك الاوتوقراطية طبعاً أن تستديم لنفسها سلطانا حازت عليه بفضل تلك الطوارىء العارضة. فكان أول ما أتجه اليه نظرها تحويل الأنتخاب ذى الدرجتين إلى أنتخاب مباشر . موهمة أن الانتخاب المباشر هو خير نظام أخرج للناس . »

« وفى الحق أنه لا يمكن أن يوصف أى نظام من أنظمة الحكم بأنه خير الانظمة. فليس في طبيعة أى نظام أن يكون صالحاً لكل زمان ومكان ما دامت الأمم ، بل الأمة الواحدة على توالى العصور ، هى على ما نعرف من الأختلاف طباعاً وعادات وأسباب حياة . حتى لقد قال بحق أحد الحكماء : جرت سنة الأجتماع وطبائع الشعوب بأن الأنظمة مهما تبلغ من الكمال ليست فى الواقع إلا حساباً وتقديراً مرماه ونتيجتـه تفضيل أخف الضررين . »

« والأنتخاب المباشر وإن شاع العمـل به ليس فى نظر محبذيه أنفسهم أكثر من صورة من صور الحكم أفضى اليها تطور الأحوال الاجتماعية فى أوربا وجعـل منها ضرورة حاضرة من ضرورات النظام النيابى فيها ومع ذلك فأهل الرأى فى أمره على خلاف . وكثير ممن كتبوا في أزمة الانظمة البرلمانية يؤثرون عليه نظام الانتخاب ذى الدرجتين (الغير مباشر) و يقولون أنه كالمرشح يعطيك ماء أشد نقاء وصفاء دون أن يغير ينبوعه » .

أشارت المذكرة الأيضاحية بعد ذلك الى ظروف مصر الخاصة والى أن أساس الحياة العامة والخلية الأولى فى عمليات الأنتخاب هى القرية . « ولو أن أهل القرية سئلوا أن يختاروا جماعة من بينهم يثقون بذمتهم لكانوا خليقين بأن يحسنوا الأختيار لأن ما يقتضيه ذلك من معرفة الخلق أو المقدرة موفور الأسباب فى هـذا المجتمع الضيق . ولكنهم لو سئلوا أن يتجاوزوا أفق القرية لأختيار رجل يتحدث عنهم وعن أمثالهم ممن يكوّن مجموعهم دائرة أنتخابية (أو نحو مائة الف نفس) لأعوزتهم المعرفة المباشرة » . وعليـه « لم يكن من حسن التصرف أن يترك للناخب أختيـار النائب

مباشرة فأن جعل الأنتخاب على درجتين خليق بأن يقربنا من أسباب التمييز السليم بين المرشحين . فأن الأنتخاب الأول (أول درجة) من شأنه أن ينتج أفضل أهل القرية وأكثرهم غشياناً للمدن ومعرفة بالرجال و بالتالى أقربهم إلى العلم بالشؤون العامة خصوصاً إذا اشترط فيمن يقع عليه الانتخاب (المندوبين أو ناخبي الدرجة الثانية) ضوابط وشروط مخصوصة كنصاب مالى يدل على أستقلال أو مساهمة جدية فى شؤون الحياة أو كشرط تعليم . ولا شك فى أن الاختيار يكون أشد تصفية كلما كان أكثر تدرجاً ولكن الحاجة الى الوقوف عند حد والرغبة فى نشر أسباب التربية السياسية وتيسير العلم بالشؤون العامة على الجماهير والأخذ بالتقاليد التى أقترنت بتأسيس النظم النيابية ولازمتها زمناً طويلا كل ذلك يدعو إلى الأجتزاء بدرجتين مع مراعاة تعميم الدرجة الأولى وتخصيص الدرجة الثانية بالضوابط التي تقدم ذكرها . »

هذه هى الأسباب التى استندت عليها الوزارة الصدقية فى سنة ١٩٣٠ للعودة الى طريقة الانتخاب غير المباشر أى ذى الدرجتين ، وظاهر أن أحد هذه الأسباب إن لم يكن أهمها فى نظر الوزارة هو محاربة سلطة الوفد . فالوفد كان ولا يزال يحبذ الأنتخاب المباشر ولذلك حققه سنة ١٩٢٤ بمجرد توليه الحكم (قانون نمرة ٤ لسنة ١٩٣٤) . أما خصومه السياسيون (زيور باشا فى سنة ١٩٢٥ وصدق باشا في سنة ١٩٣٠) فهم من محبذى الأنتخاب غير المباشر لأعتقادهم أنه يؤدى إلى تقليل عدد أنصار الوفدفى البرلمان.ومع ذلك فقد كانت أنتخابات يناير سنة ١٩٢٤ على درجتين للنواب وثلاث درجات للشيوخ (المنتخبين منهم) وكانت نتيجتها أنتصار الوفد بأغلبية ساحقة . كما أن أنتخابات مارس سنة ١٩٢٥ فى عهد زيور باشا كانت على درجتين وهذا لم يمنع الوفد من الخروج منها منتصراً ، مما أدى إلى حل البرلمان فى نفس يوم أنعقاده (٢٣ مارس سنة ١٩٢٥) ، بعد أن تأكدت وزارة زيور باشا أن الأغلبية وفدية . وأذا بعدنا عن المؤثرات الحزبية ونظرنا للمسألة من الوجهة الدستورية العامة فما هى قيمة كل من الأنتخابين المباشر والغير مباشر ؟

الانتخاب غير المباشر يفوق نظرياً الانتخاب المباشر ولكن من الوجهة

العملية يملون التشكك فى مزاياه. ومع ذلك نرى أنه أصلح لمصر فى الوقت الحاضر نظراً لتفشى الامية .

١) للانتخاب غير المباشر ميزة كبرى هى تقليل مضار الاقتراع العام . فالانتخاب غير المباشر كعملية التصفية يجعل انتخاب النواب محصوراً فى يد أشخاص يزيدون كفاءة وشعوراً بالمسئولية عن الناخبين خصوصاً أذا أشترط فى ناخبى الدرجة الثانية نصاباً مالياً أو شرط تعليم .

٢) كما أنه يضعف أثر الأهواء الحزبية لأن عامة الشعب وهم أكثر الناس تأثراً بهذه الأهواء لا ينتخبون مباشرة أعضاء البرلمان بل تقتصر مأموريتهم في انتخاب المندوبين الذين يحلون محلهم فى أختيار هؤلاء الاعضاء .

٣) والانتخاب على درجتين مفيد على الخصوص فى البلاد الحديثة العهد بالحياة النيابية التى يكون فيها الشعب متأخراً فناخبوا أول درجة لا يحسنون عادة انتخاب النواب ولكنهم يستطيعون أن ينتخبوا من بينهم أشخاصاً يمثلونهم فى انتخاب هؤلاء النواب .

ولكن يدافع الكثيرون عن الانتخاب المباشر ويفضلونه على الانتخاب غير المباشر للاسباب الآتية : - (١) أثبتت التجربة أن الانتخاب على درجتين كثيراً ما يكون صورياً . فرئيس جمهورية الولايات المتحدة الأمريكية ينتخب على درجتين ولكن قد تحوّل هذا الانتخاب فى الواقع إلى أنتخاب على درجة واحدة فبمجرد ظهور نتيجة أنتخاب المندوبين فى نوفمبر يمكن لكل إنسان مطلع أن يعرف إسم المرشح المنتصر لرئاسة الجمهورية لأن ناخبي أول درجة لا يختارون عنهم إلا الاشخاص الذين من حزب المرشح الذى يريدونه. وأصبح المندوبون الناخبون آلة لتنفيذ إرادة ناخبي أول درجة . ويشاهد هذا فى جميع البلاد ذات الأحزاب السياسية المنظمة .

٢) ولم يثبت الواقع أن المجالس المنتخبة على درجتين كانت أكثر اعتدالا من الهيئات المنتخبة على درجة واحدة . ففى فرنسا كانت الجمعية الوطنية التأسيسية (Convention Notionale) منتخبة على درجتين ومع ذلك لم يعرف التاريخ جمعية سياسية أكثر تطرفاً منها .

(٣) الأنتخاب غير المباشر يقلل من أهتمام الناخبين بالأنتخاب لأن الناخب لا يهتم عادة بالانتخابات إلا إذا أتيح له انتخاب عضو البرلمان مباشرة .

(٤) وناخبو الدرجة الثانية بطبيعة الحال أقل عدداً من ناخبي الدرجة الأولى فيمكن التأثير عليهم بشتى الطرق بما فى ذلك الرشوة الأنتخابية .

(٥) معظم الدول الديموقراطية التى أخذت بنظام الانتخاب غير المباشر عدلت عنه إلى نظام الانتخاب المباشر،فالديموقراطية الحديثة لا تكتفى بتقرير الاقتراع العام بل أيضاً تجعله مباشراً .

ونحن لا ننكر أن للأنتخاب غير المباشر عيوباً وأن الديموقراطية الحقة تتطلب أشتراك أكبر عدد ممكن من الشعب اشتراكا مباشراً فى انتخاب النواب ولكن نظراً لحالة مصر الحاضرة وتفشي الأمية فيها نعتقد أنه من الأصوب الأكتفاء بالأنتخاب غير المباشر مدة من الزمن مع جعل أنتخاب الدرجة الاولى عاماً واشتراط شروط معينة فى ناخبي الدرجة الثانية .

٥ – *تعدد الأصوات للناخب الواحد* Le Vote plural : القاعدة المتبعة فى جميع البلاد الديموقراطية تقريباً أن لكل ناخب صوتاً واحداً Un homme une voix بدون تمييز بين رب العائلة أو المتزوج والعازب ، الغنى والفقير ، الجاهل والمتعلم . ومعنى ذلك أن الأصوات تعد لا توزن ولكن مع التسليم بأنه يحق لكل فرد بالغ فى الأمة أن يكون له نصيب فى ادارة شئون بلاده فهل يستدعى هذا حتما أن يكون ذلك النصيب متساوياً بالنسبة لجميع الأفراد ؟

ألا يمكن التوفيق بين التصويت العام والتمييز بين أصوات الناخبين على أعتبار أن آراء بعض الأفراد يجب أن تعطى من القيمة أكثر من آراء الآخرين وأن الأصوات يجب أن توزن لا تعد ؟ . بلا شك كل طريقة التمييز لا بد أن تكون تحكمية إلى حدّ ما . ولكن مما لا جدال فيه أن المالك الذى يدفع ضريبة للدولة تزيد مصالحه فى الدولة عن المعدم ، وكذلك حال الفرد الذى أنشأ عائلة وتحمل أعباءها بالنسبة للعازب أو الأرمل عديم الذرية . مما لا جدال فيه أيضاً أن لرأى المتعلم قيمة أكبر من صوت الأمى أو الجاهل (وهل يستوى الذين يعلمون والذين

لا يعلمون؟) . فلم لا نعطى للملاك ولأرباب العائلات والمتعلمين صوتاً اضافياً لتميزهم عن سائر الناخبين ؟ هذه الأسباب هى التى حملت دولة كبلجيكا (من سنة ١٨٩٣ الى نهاية الحرب العظمى) على الأخذ بطريقة تعدد الأصوات للناخب الواحد (vote plural) .والعناصر التى أعتبرها المشرع البلجيكى ذات قيمة فى تمييز بعض الناخبين عن البعض الآخر هى التى رأيناها أى الملكية والتعليم وأنشاء العائلة . وبمقتضى هذه الطريقة كان لكل فرد من الذكور بالغ من العمر ٢٥ سنة لم يسبق الحكم عليه فى جريمة من الجرائم التى تفقده حق الانتخاب صوت واحد . وهذا هو الأساس .ولكن يعطى صوت إضافى لكل رجل بالغ سن الـ ٣٥ وله زوجة أو أولاد شرعيون ويدفع ضريبة قدرها خمسة فرنكات للدولة . ويتمتع بصوت إضافى أيضاً كل مالك لعقار قيمته ٢٠٠٠ فرنكا ، أو لسندات على الدولة دخلها السنوى مائة فرنك . وبصوتين إضافيين كل حائز على شهادة عليا أو على شهادة تثبت أنه حصل على دراسة متوسطة راقية . على شرط أن لا يكون لأى ناخب مهما تعددت الميزات التى تخوله أصواتاً إضافية أكثر من ثلاثة أصوات . وفى الواقع كان عدد الناخبين الذين يتمتعون بهذه الأصوات الثلاثة كبيراً حتى بين طبقات العمال نظراً لإقبال البلجيكيين على الزواج وتأليف العائلة وأنتشار عادة الأدخار بين أفراد الشعب. فنى المراكز والمدن الصناعية كان لعمال كثيرين صوتان اضافيان: صوت رب العائلة ، وصوت المالك ، علاوة على صوت الناخب العادى . ومع ذلك عدلت بلجيكا عن طريقة تعدد الأصوات بعد الحرب العظمى. ومنذ سنة ١٩١٩ أصبح لكل ناخب صوت واحد فقط كما هو الحال فى البلاد الاخرى[١]. ونصت على ذلك المادة ٤٧ معدلة من الدستور البلجيكى [٢]

---

(١) قارن المادة ٢٢ من دستور ١١ اغسطس سنة ١٩١٩ الألمانى (دستو فيمر) والمادة ٢٦ فقرة أولى من دستور أول اكتوبر سنة ١٩٢٠ النمساوى. والمواد ١١ و٣٦ من دستور بولونيا (١٧ مارس سنة ١٩٢١) ودستور يوجوسلافيا (١٢ مايو سنة ١٩٢١) مادة ٦٩ .ودستور تشيكو سلوفاكيا (٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) مادة ٨ .جميع هذه الدساتير تأخذ بقاعدة، ناخب واحد صوت واحد ، كما هو الحال أيضا فى مصر وفرنسا وتركيا الخ.

(٢) «لكل ناخب صوت واحد فقط Chaque électeur n'a droit qu'à une voix وحددت المادة المذكورة السن الأنتخابية بواحد وعشرين سنة بعد أن كانت ٢٥ سنة .

وفى فرنسا أقترح بعض أعضاء مجلس النواب فى سنة ١٩١٩ الأعتراف بالحقوق الأنتخابية لجميع الفرنسيين بدون تمييز من حيث السن أو الجنس ومنح رب العائلة (أو الأم فى حالة وفاة الأب) أصواتاً إضافية لتمثيل الأبناء القصر - و بقدر عدد هؤلاء الابناء - حتى يبلغوا رشدهم . وهذا ما يطلقون عليه اسم التصويت العائلى (le vote Familial) لأن أساس التصويت فى هذه الحالة العائلة لا الفرد . ولكن الأقتراح المذكور لم يحز رضاء أغلبية المجلس .

٦ - **التصويت فى معظم الدول أختيارى لا أجبارى ومع ذلك فالتصويت الاجبارى آخذ فى الانتشار الآن** : - التصويت واجب على كل ناخب ولكنه واجب وطني لا قانونى فلا يترتب على الامتناع عن استعمال حق الانتخاب أى جزاء . تلك هي القاعدة المتبعة فى معظم البلاد . وأدت هذه الحرية المطلقة إلى امتناع الكثيرين من الناخبين عن الأشتراك فى الأنتخابات كسلا منهم وتهاوناً . ففى انجلترا بلغ عدد المتخلفين فى انتخابات شهر ديسمبر سنة ١٩١٨ ٥٠ ٪ تقريباً من مجموع الناخبين . وفي انتخابات ديسمبر سنة ١٩٢٢ ، ٣٠ ٪ . وفى رومانيا - قبل أن تأخذ بالتصويت الإجبارى بدستور سنة ١٩٢٣ - كان يربو عدد الممتنعين عن الأنتخاب أحياناً على ٥٠ ٪ (٥٤ ٪ فى أنتخابات سنة ١٩١٩) . وفى فنلندا ٢٣ ٪ فقط من الناخبين اشتركوا فى انتخابات يوليو سنة ١٩٢٢ . وفى فرنسا حيث عدد الناخبين ١١ مليونا تقريبا يتخلف عادة من ٢/١ ٢ الى ٣ مليون ناخبا . والأمتناع بهذه الكثرة يفسد نتيجة الأنتخابات . وإذا كان من اللازم أن يكون البرلمان مرآة للأمة تنعكس فيها صورتها وأفكارها كما يقولون فيجب على الأقل أن يشترك فى الانتخابات أكبر عدد ممكن من الناخبين . والمشاهد أن ناخبي الأحزاب المتطرفة كالأشتراكيين أو الشيوعيين مثلا قلما يتأخرون عن الأنتخابات بعكس الحال بالنسبة لناخبي الأحزاب المعتدلة فأعتدالهم لا يدفعهم بطبيعته إلى التحمس لأستعمال حقوقهم الأنتخابية . ولذلك تطالب الأحزاب المعتدلة بالتصويت الأجبارى لحمل أنصارها على الخروج من فتورهم واستعمال حقوقهم الأنتخابية كاملة ، بينما لا تهتم الأحزاب

المتطرفة بجعل التصويت أجباريا لأنها ليست فى حاجة اليه بل قد يضر بمصلحتها كما حصل فى أستراليا فأن أدخال نظام التصويت الأجبارى هناك لأول مرة فى أنتخابات ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٥ كان فى مصلحة الأحزاب المعتدله.

ولكن نظراً لتكاثر عدد الناخبين المتمنعين عن الأشتراك فى الأنتخابات وما يترتب على ذلك من تشويه تمثيل الأمة قررت عدة دول — يزيد عددها الآن على ١٥ دولة — جعل الأنتخابات أجباريا . وليس المقصود بالأنتخاب الأجبارى (vote obilgatoire) حمل الناخب بالقوة على أعطاء صوته، بل ترتيب جزاء على المتخلفين عن الأنتخابات بغير عذر شرعى. وأخذت بالتصويت الأجبارى بلچيكا منذ سنة ١٨٩٣ والدانمرك ولكسمبرج وتشيكوسلوفاكيا والمجر ورومانيا (دستور سنة ١٩٢٣ مواد ٦٤ و٦٨) ودول أمريكا الوسطى والأرجنتين (قانون ٧ مايو ١٩١٢) وأتحاد أستراليا.

ولكن ما هو نوع الجزاء ؟ يراعى عادة أن لا يكون الجزاء شديداً فلا يفكر أحد مثلا فى حبس الناخب الذى يتخلف عن الأنتخاب بغير عذر شرعى . ولكن من جهة أخرى يجب ألا يكون الجزاء تافها و إلا لما أدى إلى النتيجة المطلوبة . والجزاءات المتبعة عادة هى الغرامة ، ونشر أسم الناخب المتخلف ، وحرمانه من الترقية إذا كان موظفاً عمومياً ، وحرمانه من حق الأنتخاب ذاته لمدة معينة . ولا توقع الجزاءات الأخيرة إلا على الناخب الذى تكرر تخلفه بغير وجه شرعى . فى بلچيكا إذا أمتنع الناخب لأول مرة بدون عذر شرعى يحكم عليه قاضى المصالحات (Juge de paix) نهائياً بغرامة من ١ الى ٣ فرنكات أو يكتفى بتأنيبه . فاذا عاد إلى ذلك فى ظرف ٦ سنوات يغرم من ٣ الى ٢٥ فرنكا. و إذا أمتنع مرة ثالثة فى ظرف العشرة سنوات يحكم عليه بنفس الغرامة وينشر أسمه لمدة شهر . فاذا تكرر أمتناعه للمرة الرابعة فى مدة ١٥ سنة يعاقب بالغرامة ذاتها و بالنشر و يشطب أسمه لمدة عشر سنوات من جدول الناخبين وفى هذه الأثناء يحرم من التعيين أو الترقية فى مصالح الحكومة المركزية أو المحلية ولا يمنح أى رتبة أو نيشان أو أمتياز فخرى .

وترتب على هذا الجزاء فى البلاد التى أخذت بالتصويت الأجبارى أن زاد عدد الناخبين أزدياداً محسوساً . فنى سنة ١٨٩٤ حيث طبق التصويت الأجبارى لأول

مرة فى بلجيكا نقص عدد المتخلفين إلى ١/٢ ٥ تقريباً من مجموع الناخبين بما في ذلك المتخلفين لعذر شرعى (وفاة أو مرض مثلا) . وفى أستراليا فى انتخابات ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٥ وهى أول انتخابات طبق فيها التصويت الأجبارى بتغريم المتخلفين بغير عذر كان عدد المصوتين أكبر من أى عدد سابق .

٧ – **التصويت السرى والتصويت العلنى** : – دافع البعض عن التصويت العلنى (vote public) لما يقتضيه من الصراحة والشجاعة الأدبية والشعور بالمسئولية وكان من أهم أنصاره فى الماضى مونتسكيو و بسمرك وستيوارت ميل (stuart Mill) . وطبق التصويت العلنى فعلا في أنكلترا حتى قانون ١٨ يوليه سنة ١٨٧٢ وفى بروسيا لأنتخاب مجلسها النيابى (Landtag) قبل دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ . ولكن القاعدة المتبعة الآن فى جميع البلاد الديموقراطية تقريباً هى سرية الأقتراع vote secret. فالناخب يضع إسم المرشح الذى يختاره على ورقة الأنتخاب بعيداً عن الأنظار ثم يقدم الورقة المذكورة مطوية أو داخل غلاف (ظرف) خاص إلى رئيس لجنة الأنتخاب ،أو يضعها بنفسه فى صندوق الأنتخاب بدون أن يعرف أحد أسم المرشح الذى صوت له الناخب.وفى هذه السرية ضمان كبير لحرية أختيار الناخب.فمعظم الناخبين تنقصهم الشجاعة الأدبية الكافية للجهر بآرائهم فأذا كان التصويت علنياً قد يدفعهم ذلك إلى الأمتناع عن التصويت تحاشياً للعواقب .

ونحن فى مصر أحوج من غيرنا لطريقة التصويت السرى فالناخبون لم يتحرروا بعد من ضغط رجال الأدارة . ومع ذلك ليس في الأمكان تطبيق سرية التصويت تطبيقاً تاما عندنا نظراً لجهل معظم الناخبين القراءة والكتابة . لذا نصت المادة ٤٢ من قانون الأنتخاب المصرى الحالي على ما يأتى :– « يتلقي كل ناخب من يد الرئيس ورقة مفتوحة وضع فى ظهرها ختم لجنة الأنتخاب وتاريخه ويتنحي الناخب جانبا من النواحى المخصصة لأبداء الرأى فى قاعة الأنتخاب نفسها و بعد أن يثبت رأيه على الورقة يعيدها مطوية الى الرئيس وهو يضعها فى الصندوق الخاص بأوراق الأنتخاب وفى الوقت عينه يضع كاتب السر فى كشف الناخبين أشارة أمام أسم الناخب الذى أبدى رأيه » . هذا بالنسبة للناخبين الذين يعرفون القراءة والكتابة . أما بالنسبة للأمى

فالمادة المتقدمة تنص :- « والناخبون الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بأنفسهم آراءهم على أوراق الانتخاب يبدونها شفاها بحيث يسمعهم أعضاء اللجنة وحدهم - وفى هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى كل ناخب في ورقة يوقع عليها الرئيس - ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون عليه بآرائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها العضو فى ورقة يوقع عليها الرئيس المذكور » . وظاهر أن السرية فى هذه الحالة ليست إلا نسبية ، فهناك شخصان على الأقل يعرفان اسم المرشح الذى صوت له الناخب وهما رئيس اللجنة وعضو آخر [1].

٨ - تمثيل المصالح : La représentation professionnelle ou des intérêts :-

النظام النيابى الحالى مبنى على تقسيم الدولة إلى دوائر إنتخابية متعددة تنتخب كل منها نائباً أو أكثر للبرلمان ، فناخبوا كل دائرة يشتركون معاً بصرف النظر عن الحرفة أو المهنة أو الوظيفة التى يشغلها كل منهم فى أنتخاب نائب أو نواب دائرتهم وهذه الطريقة تؤدى إلى تمثيل الأحزاب السياسية لا إلى تمثيل الحرف أو المصالح المختلفه . مع أن الأمة ليست مجموعة أفراد وأحزاب سياسية فحسب بل مجموعة مصالح إقتصادية وإجتماعية أيضاً . ولذا يرى البعض أنه لكى يكون البرلمان ممثلا حقيقة للأمة يجب أن تمثل فيه جميع هذه المصالح المختلفة . ومن الكتاب الذين دافعوا عن فكرة تمثيل المصالح ديجى (Duguit) وشارل بنوا الفرنسيان والبرت شافل A. Schaffle وخصوصاً الكاتب البلجيكى برينس (Prins) .

وفى الواقع تمثيل المصالح ليست فكرة جديدة تماماً فمعظم البرلمانات أو الهيئات التمثيلية فى الماضى كانت تمثل طبقات الأمة المختلفة بأعتبار أن لكل منها مصالح خاصة

---

(١) ولكن قانون الانتخاب ينص على عقاب العضو الذى يفشى سر أعطاء الناخب لرأيه بدون رضاه، مادة ٧٤ قانون أنتخاب : « كل من أفشى سر أعطاء ناخب لرأيه بدون رضاه يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة شهور أو بغرامه لا تتجاوز ٥٠ جنيهامصريا». ونصت المادة ٧٥ على أن « كل موظف عمومى حكم عليه فى جريمة من جرائم الانتخاب أرتكبها أثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل ».

مستقلة . فالهيئات العمومية (Les Etats Généraux) فى فرنسا قبل ثورة سنة ١٧٨٩ كانت تمثل الأشراف ورجال الدين والعامة ، وكان ممثلوا كل طبقة من هذه الطبقات يختارون بواسطة الأشخاص المنتمين إلى هذه الطبقة ويجلسون ويتناقشون على حدة فى غرفة خاصة . وفى السويد ظلت هذه الفكرة مطبقة إلى زمن قريب إذ كان السكان يقسمون إلى أربع طبقات : الأشراف ، ورجال الدين ، وسكان المدن ، والفلاحين،ولم يعدل عنها إلا فى سنة ١٨٦٦.وفى النمسا كان السكان إلى زمن قريب (٢٦ يناير سنة ١٩٠٧) يقسمون إلى خمس طبقات تقسم بينهم مقاعد البرلمان ، وقد أطلقوا على هذه الطريقة إسم (Le système des curies) . وفي إنجلترا نفسها لا زال مجلس اللوردات يمثل إلى حد ما الطبقة الأرستقراطية ورجال الدين بينما يمثل مجلس العموم العوام .

ولكن لا يقصد أنصار فكرة تمثيل المصالح فى الوقت الحاضر العودة إلى هذا النظام العتيق وتمثيل الطبقات الأرستقراطية ورجال الدين والعامة تمثيلا مستقلا كما كان الحال فى الماضى بل الذى يدافعون عنه هو تمثيل المصالح الاقتصادية والاجتماعية المهمة تمثيلا ديموقراطياً (وأكثر المدافعين عن فكرة تمثيل المصالح هم من أنصار الديموقراطيه الذين يرمون إلى إصلاحها) يراعى فيه تكوين الأمة من زراع وصناع وتجار وملاك وعمال وأرباب مهن حرة كالأطباء والمحامين والصحافيين والكتاب الخ. ومع ذلك فقد اختلف أنصار فكرة تمثيل المصالح فى كيفية تحقيق فكرتهم هذه : ١) فبعضهم يكتفى بجعل عدد محدود من أعضاء مجلس الشيوخ أو المجلس الأعلى منتخباً بواسطة أصحاب المصالح المختلفة . ٢) والبعض الآخر يرى أن يشكل مجلس الشيوخ كله على هذا الأساس حتى يصبح مجلساً فنياً بجانب مجلس النواب السياسي . ومن الرأى الأول المسيو مليران رئيس جمهورية فرنسا السابق فقد أقترح فى خطبة شهيرة : (Discours de Ba-Ta-Clan) ألقاها قبل توليه رئاسة الجمهورية تعيين بعض أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسى بواسطة الغرف التجارية (Chambres de commerce) ونقابات العمال وأصحاب العمل واتحاد العمل (Confédération générale du travail وهى الهيئة التى تضم فى الوقت الحاضر فى فرنسا الملايين من العمال) والجامعات

والمعاهد (Académies) الخ . وهى نفس الطريقة التى اتبعتها اليونان لتأليف مجلس شيوخها سنة ١٩٢٨ . فتطبيقاً لقانون صادر فى ديسمبر سنة ١٩٢٨ كان يتألف مجلس الشيوخ اليونانى من ٩٢ عضواً منتخبين بالأقتراع العام المباشر ، ومن ١٠ أعضاء ينتخبهم النواب والشيوخ مجتمعين ، ومن ١٨ عضوا يمثلون المصالح المختلفة موزعين بالكيفية الآتية : ٣ أعضاء تختارهم الغرف التجارية والصناعية و ٣ يختارون بواسطة الهيئات الممثلة للحرف الصغيرة و ٥ بواسطة الغرف الزراعية و ٤ بواسطة غرف العمال و ٣ بواسطة الجامعات والمدارس العليا والمعهد الوطنى (Académie) الخ .

وإذا رجعنا إلى تاريخ مصر النيابى نجد أن الجمعية التشريعية التى أسست فى سنة ١٩١٣ كانت تتألف - كما سبق القول فى موضع آخر - من أعضاء بحكم القانون وهم النظار (الوزراء) و ٦٦ عضواً منتخباً و ١٧ عضواً معيناً منهم الرئيس وأحد الوكيلين والخمسة عشر الآخرون يعينون على نحو يكفل النيابة عن الأقليات والمصالح التى لم تنل نصيباً من الأنتخاب (مادة ٢ من القانون النظامى نمرة ٢٩ لسنة ١٩١٣) . ووزعت المادة ٣ من القانون النظامى المذكور الخمسة عشر عضواً المعينين بحيث يكون لجميع الهيئات من الأهالى حد أدنى لعدد من ينوب عنها وذلك على الوجه الآتى :- أقباط ٤ العرب البدو ٣ (لتمثيل الأقليات) ، التجار ٢ والأطباء ٢ والمهندسون ١ ورجال التربية العامة أو الدينية ٢ والمجالس البلدية ١ (لتمثيل المصالح) . ومن هذا يرى أن فكرة تمثيل المصالح كانت مطبقة إلى حد ما ولو أن اختيار ممثلى المصالح لم يكن من حق أرباب الشأن أنفسهم بل بطريقة التعيين الحكومى .

أما معظم أنصار تمثيل المصالح الآن فلا يكتفون بهذا القدر الضئيل بل يرون أولا أن يكون ممثلو المصالح والمهن منتخبين بواسطة أرباب الشأن أنفسهم (التجار والصناع والعمال والملاك الخ .) وثانياً أن يكون أحد المجلسين على الأقل (مجلس الشيوخ) مؤلفاً كله على أساس تمثيل المصالح والمهن المختلفة فيصبح مجلساً حرفياً أوفنياً Une chambre professionnelle يمثل جميع الحرف والمهن فى الدولة، بينما يظل المجلس الآخر (مجلس النواب) كما هو الآن ، ممثلا للأحزاب السياسية ، ومنتخباً من الناخبين جميعهم فى دوائر القطر الأنتخابية . من هذا الرأى العميد دوجى كتب فى سنة ١٩٠٨

فى المجلة السياسية البرلمانية [١] متنبئاً « فى المستقبل القريب الذى سيدركه شباب اليوم سيظهر بجانب تمثيل الأحزاب السياسية تمثيلا نسبياً ، تمثيل المهن والمصالح ، أقصد بذلك تمثيل جميع الهيئات الاجتماعية منظمة فى شكل نقابات واتحادات النقابات ».

وجاء فى كتابه القانون الدستورى جزء ٢ طبعة سنة ١٩٢٣ ص ٥٩٦ « اذا أردنا أن يكون البرلمان ممثلا لجميع العناصر المكونة للأمة كجماعة حية فيجب أن نضع بجانب المجلس المنتخب بواسطة الأفراد لتمثيل الأحزاب السياسية تمثيلا متناسباً مع قوتها العددية مجلساً آخر منتخباً بواسطة الهيئات والمصالح المختلفة (les gronpes professionnels) [٢] ».

ودافع عن نفس الفكرة بعض أعضاء مجلس النواب الفرنسى . جاء فى الخطبة التى القاها النائب الفرنسي مارك سانيه M. Sagnier مثلا فى جلسة ٢١ مايو سنة ١٩٢٠ ماترجمته « أن الذى يطلبه عدد كبير من الأشخاص العاملين (Travailleurs) هو أن تصبح جميع هذه المهن المنظمة (Professions organisées) سواء فى ذلك المهن اليدوية أو المهن الفكرية ، سواء التى تضم العمال اليدويين أو الذين يكدون بأذهانهم . . . أن تصبح جميع هذه القوى جزءا من السلطات العامة ، لا مجرد هيئات تستشار ثم قد لا يعتد برأيها . وعليه يجب أن يوجد بجانب التمثيل السياسى الذى يتكون منا الآن (مجلس الشيوخ والنواب) تمثيل آخر ليس أقل أهمية من السابق. إلا وهو تمثيل المصالح الاقتصادية فى الأمة . ان نظام ازدواج المجلسين موجود . فبدلا من مجلس شيوخنا السياسى الحالى أطلب مجلس شيوخ آخر يمثل المصالح والمهن (Sénat Professionnel). أطلب تمثيلا مزدوجا، تمثيل الأحزاب السياسية من جهة ، وتمثيل المصالح الاقتصادية ، جميع المصالح ، مصالح أرباب العمل (patrons) كمصالح العمال (Ouvriers) من جهة أخرى [٣] . »

---

(١) Revue Politique et Parlementaire جزء ٢٠ ص ٤٧٩ تحت عنوان الحركة النقابية (Le Syndicalisme) . أنظر أيضاً نفس المجلة سنة ١٩١١ جزء ٣ ص ٢٨ وما بعدها تحت عنوان « تمثيل النقابات فى البرلمان » .

(2) Traité de Droit Constitutionnel, 2. éd., 1923, P. 696.

(3) Voir Duguit, Traité de Dr. Const., 2. éd. T. II. P. 604-605

والفكرة تمثيل المصالح فى نظر أنصارها ميزتان كبيرتان : ١) تمثيل الأمة تمثيلا حقيقياً ، ٢) أيجاد برلمان اكثر كفاءة من البرلمانات الحالية لمعالجة المسائل الاقتصادية : فكرة تمثيل المصالح مبنية على أن التمثيل البرلمانى الحالى لا يمثل الأمة تمثيلا حقيقياً لأن المجالس النيابية الحالية المنتخبة من الأفراد فى دوائر القطر المختلفة لا تمثل إلا الأحزاب السياسية ، والأحزاب السياسية ليست كل شيء فى الامة، وأفراد الأمة لا ينتمون فقط الى هـذا الحزب أو ذاك بل ينتمون أيضاً وقبل كل شيء الى حرفة أو مهنـة أو وظيفة أجتماعية معينة . ومنذ مدة شعر الأفراد الذين تربطهم رابطة العمل الواحدأو المهنة الواحدة بضرورة التآزر والأجتماع للدفاع عن مصالحهم المشتركة، ومنذ النصف الثانى من القرن التاسع عشر ظهرت نقابات العمال وأخذ ساعدها يشتد واضطرت معظم الدول الى الاعتراف بها[1]. كما أخذ أصحاب المصانع والتجار والزراع يتآلفون من جهتهم للدفاع عن مصالحهم . وسرت العدوى الى غيرهم والى المهن الحرة فألف المهندسون والاطباء والصحافيون والكتاب الخ . النقابات(Syndicats)والجماعات (Associationes) للدفاع عن مصالح المهنـة . هذه المصالح والحرف المنظمة فى شكل جمعيات ونقابات واتحادات النقابات أصبحت فى الوقت الحاضر قوى فعالة حيوية لا يمكن التغاضي عنها، وصار من الضرورى أدماجها فى الدولة والا كانت خطرا عليها . لقد أعترفت معظم الدول وشجعت تكوين الغرف التجارية والصناعيـة والزراعية الخ . بقصد الوقوف على مطالب هذه الهيئات والاستئناس برأيها فى كل ماله مساس بمصالحها ولـكن هذا النوع من التمثيل لا يكفى الآن فى نظر البعض وفى الوقت الذى أصبح فيه للمسائل الأقتصادية شأن غير شأنها الاول .

من هنا نشأت فكرة تمثيل المصالح والحرف فى أحد مجلسى البرلمان ذاته بجانب تمثيل الأحزاب السياسية فى المجلس الاخر .

---

(١) تضع الحكومة المصرية الآن قانونا للاعتراف بنقابات العمال ولتنظيم هـذه النقابات وقد ألف العمال للان نقابات عديدة ولـكن لم يعترف بها رسمياً .

وشجع على أنتشار هذه الفكرة أيضاً الأعتقاد السائد بأن المجلس الفنى المكون من ممثلى كل حرفة ومهنة على شىء من الأهمية فى الدولة سيكون بحكم تشكيلة اكثر خبرة وكفاءة لمعالجة المسائل الأقتصادية التى كثيراً ما تعرض على البرلمانات الآن. وفى الواقع عدد القوانين الفنية التي تعرض على البرلمانات فى الوقت الحاضر يزداد يوما بعد يوم.

نقد فكرة تمثيل المصالح — لقد أنتقد فكرة تمثيل المصالح كتاب عديدون [1] خصوصا فى شكلها الذى يرمى الى تكوين البرلمان من مجلسين أحدهما سياسى ينتخب من الشعب فى الدوائر الأنتخابية كما هو الحال الآن والثانى فنى يمثل الحرف والمهن المختلفة فى الدولة : ١) وأول نقد وجه اليها هو صعوبة تحقيقها عمليا فما هى المصالح أو الجماعات التى يجب أن تمثل ؟ لا يكفى أن نقول أنها « جميع المصالح الاجتماعية والاقتصادية المهمة فى الدولة » بل يجب أن نحددها . أيكفى تقسيم سكان القطر الى زراع وتجار وصناع وملاك وعمال وأرباب مهن حره ؟ أندخل الموظفين والمستهلكين فى عداد الطوائف التى يجب أن تمثل ؟ وما العمل بالنسبة لرجال الدين وهم قوة إجتماعية هامة وهل ندخلهم فى الحساب أم نهملهم ؟ وهل نجعل من العمال فصيلة مستقلة أم نوزعهم منعا للمنازعات بين العمل ورأس المال على الفصائل الأخرى بحيث يكون عمال المحال التجارية مع التجار فصيلة واحدة ، والصناع وعمال الصناعة فصيلة أخرى وهكذا كما فعل موسيلينى بأنشائه نظام الطوائف (Les Corporations) ؟ وهل نجمع بين ملاك الثروة العقارية وملاك الثروة المنقولة أم نفرق بينهم وهل نعتبر أرباب المهن الحرة كلهم فصيلة واحدة أم تقسمهم إلى أطباء ومهندسين ومحامين الخ .

٢) ولنفرض أننا استطعنا أن نحدد بالضبط الهيئات والمصالح التي يجب تمثيلها فما نصيب كل منها في التمثيل ؟ ماعدد المقاعد التى نعطيها لكل هيئة أو فصيلة؟ أنراعى النسبة العددية أي عدد الأشخاص الذين تتكون منهم كل هيئة (عدد الصناع

---

(١) من الكتاب المعارضين لفكرة تمثيل المصالح تمثيلا خاصاً فى البرلمان أسمين وبارتيليمى ودويز . أنظر كتاب هذين الأخيرين Traité de Droit Constitutionnel, Paris 1933 صحيفة ٢٣٧ — ٢٣٥

والتجار والعمال الخ . فى الدولة) أم نراعى أهمية هذه الهيئة من الوجهة الاقتصادية أو الاجتماعية ؟ أننا إذا راعينا النسبة العددية فقط لضحينا بمصالح عديدة . فأذا أعطينا للزواع مثلا فى بلد كمصر ٥٠ نائبا فما العدد الذى نعطيه لأرباب التجارة أو الصناعة أو لأرباب المهن الحرة . وماذا يكون نصيب رجال الأدب ؟ وأذا راعينا الأهمية الأقتصادية فما هو مقياسها ؟

٣) فلنفرض أننا حددنا الهيئات التى ستمثل فى البرلمان أو المجلس الفنى (Chambre professionnelle) (تجار . صناع . عمال . ملاك . مهن حرة . الخ ...) وعدد ممثلى كل منها ، بقى علينا أن نعرف كيفية أختيار هؤلاء الممثلين . ستتولى بلا شك كل هيئة أو طائفة دون غيرها أختيار ممثليها فى المجلس ولكن أيقوم بذلك أعضاؤها منفردين أم يتركون هذا الأختيار لمجلس النقابة[1] . فلأختيار ممثلى الصناع مثلا فى البرلمان الفنى المراد أنشاؤه يمكن تصور عدة طرق . فأما أن يترك انتخاب هؤلاء الممثلين ألى الصناع أنفسهم فى أنحاء القطر وفى هذه الحالة يقسم القطر[2] إلى دوائر صناعية ينتخب صناع كل دائرة منها عددا معينا من الممثلين بحيث لايزيد عدد المنتخبين فى القطر جميعه عن العدد المقرر لتمثيل هذه الهيئة فى البرلمان . وإما أن يقوم بذلك الأختيار النقابات الصناعية المختلفة أو تتولاه الهيئة المركزية لأتحاد الصناعات التى تنطق باسم جميع الصناع فى الدولة. وهذا الحل الأخير هو أيسر الحلول ولكن الأخذ به يستدعى تنظيم النقابات واتحادات النقابات تنظيما دقيقا تحت أشراف الدولة نفسها كما هو الحال فى النظام الفاشيستى الأيطالى .

٤) ها هو المجلس الممثل للمهن والمصالح (Chambre prefessionnelle) قد تشكل بالرغم من الصعوبات العديدة المتقدمة فماذا تكون اختصاصاته ؟ أنقصرها

---

(١) تمثيل المصالح يؤدى فى الواقع الى تنظيم كل هيئة من هيئات الأمة فى شكل جماعة أو نقابة . وبغير ذلك يكون التمثيل عسيرا .

(٢) لأنه لايمكن اعتبار القطر كله دائرة واحدة ودعوة جميع الصناع فى مكان واحد لأنتخاب ممثليهم .

على المسائل الاقتصادية فقط . ولكن ماهى المسائل الأقتصادية وبما تتميز عن المسائل الأخرى أليس لكل مسألة هامة ناحية أقتصادية ؟ لاشك أن أنصار فكرة تمثيل المصالح يميلون إلى إشراك مجلسهم فى جميع التشريعات حتى يكون له من الحقوق ماللمجلس الآخر المنتخب بواسطة الأفراد على أساس تمثيل الأحزاب السياسية، ولكن هل لدى أعضاء المجلس الفنى الكفاءة اللازمة لذلك ؟ يدعى أنصار فكرة تمثيل المصالح أن للمجلس المؤلف طبقاً لفكرتهم ميزتين كبيرتين كما رأينا ١) : أنه أكثر تمثيلا للأمة من المجالس السياسية ٢٠) أنه أكبر كفاءة من المجالس السياسية الحالية لأنه مجلس فنى مؤلف من فنيين أخصائيين فى كل فرع . ولكن بصح التشكك فى قيمة هاتين الميزتين الكبيرتين المزعومتين . أن كل جماعة من أعضاء مجلس الحرف والمصالح تمثل بلا شك هيئة مهمة فى الأمة ، التجار الصناع الزراع الملاك .. الخ .

ولكن هل يستطيع ممثلو كل هيئة من هذه الهيئات أن يسموا بافكارهم الى مستوى المصلحة العامة لا الخاصة ؟ يكاد يكون من المحقق أن مندوبى كل هيئة فى البرلمان الفنى سيعتبرون أنفسهم قبل كل شىء ممثلين لهذه الهيئة فلا ينظرون للمسائل التى تعرض عليهم إلا بمنظار المصلحة الخاصة. وهم بحكم حرفتهم وكيفية أنتخابهم لا يستطيعون غير ذلك . وهذا موجود إلى حد ما في المجالس النيابية الحالية فأن عضو البرلمان كما رأينا يميل إلى خدمة دائرته قبل خدمة أمته فى مجموعها بالرغم من تقرير أن عضو البرلمان يمثل الامة كلها ، ولكن الدائرة الانتخابية الحالية على الأقل لا تمثل مصلحة خاصة بل مصالح عديدة . فالنائب فى المجالس السياسية الحالية لا يمثل الزراع أو التجار أو الصناع فى دائرته بل جميع هؤلاء ، جميع الناخبين على اختلاف مهنهم ووظائفهم ، فتقيده أخف وطأة من تقيد النائب فى البرلمان الفنى الذى لا يمثل الا فئة خاصة محددة كالزراع أو التجار أو الصناع أو الملاك مثلا .

أما عن الكفاءة : فهل نضمن أن كل فئة وأن كل مهنة ستختار لتمثيلها فى مجلس الحرف والمصالح اكفأ افرادها ؟ يغلب على الظن أن الأشخاص الذين سيفوزون بهذا الأختيارهم الأفراد الحائزون على صفات سياسية (qualités politiciennes) كاللباقة والقدرة على الخطابة والتأثير فى السامعين وهذه الصفات السياسية قد لا يحوزها

أنبغ الاطباء أو أ كفأ الزراع أو أمهر العمال أو الصناع الخ. ولنفرض أن كل فئة ومهنة توصلت إلى انتخاب أكفأ أفرادها لتمثيلها فى البرلمان فهل معنى ذلك أن المجلس الفنى (مجلس الحرف والمصالح) سيكون فى مجموعة أكفاء من المجالس السياسية الحالية فى إدارة الشئون العامة للدولة ؟ أن ممثلى كل هيئة قد يكونون حجة فى كل مايتعلق بوظيفتهم أو مهنتهم أو فرعهم الذى أختصوا فيه . ولكن ليس لهم غالباراًى يعتد به فى المسائل الأخرى. فممثلو الزراع يمكنهم أن يبدوا آراء سديدة فى مقاومة دودة القطن أو زراعة البنجر والفول أو تربية المواشى والدجاج والخنازير . ولكن ما قيمة رأيهم فى المسائل الصناعية والتجارية ومسائل التعليم مثلا ؟ لمندوبى العمال أن ينيروا المجلس فى كل ما يتعلق بتحديد ساعات العمل أو الراحة الأسبوعيةأو إصابات العمال أو أمراض العمال ولكن هل يعلمون شيئا عن السياسة الخارجية وحاجات البلد الزراعية أو الدينية أو الاخلاقية ؟

أن المجالس التشريعية الحالية تتناقش فى شتى الأمور ، والقوانين التي تعرض عليها متنوعة لدرجة لا يتصورها العقل ، فلا يطلب من أعضائها فى هذه الظروف أن يكون كل منهم فنياً فى فرع معين بل تكفى فيهم الثقافة العامة التى تسمح لهم بتفهم هذه المواضيع المختلفة والأشتراك فى تقريرها . والمشاهد فى جميع البلاد وفى جميع العصور أن الفنيين الأخصائيين تنقصهم المرونة اللازمة لأنهم لا ينظرون إلى الأشياء إلا من وجهة فنهم . وليس معنى ذلك أنه يجب إقصاء الفنيين وممثلي المصالح المختلفة عن المجالس النيابية ، فأن فى وجودهم فى هذه المجالس واشتراكهم فى أعمال لجانها المختلفة فائدة لا تنكر ،ولكن هذا لايستدعى أنشاء مجلس نيابى مؤلف كله على أساس تمثيل المهن والمصالح .

٥) وأخيراً أن تأليف مجلس المهن والمصالح (Ch. professionnelle) بجانب مجلس آخر سياسي يثير مسألة دستورية هامة . كيف تنظم علاقة المجلسين ببعضهما ؟ أنعطى لكل منهما نفس الحقوق والأختصاصات والسلطة التى للمجلس الآخر أم لا ؟ وأذا ميزنا بينهما من حيث السلطة والحقوق فلأيهما تكون الكلمة العليا والأخيرة فى

حالة النزاع ؟ هذه المسائل لا تخص موضوع تمثيل المصالح وحده بل تعترض جميع الدساتير التي تأخذ بنظام أزدواج المجلسين . ولكن لحلها أهمية خاصة إذا كان أحد المجلسين ممثلا للأحزاب السياسية بينما يمثل الآخر المصالح الاقتصادية.فالنزاع في هذه الحالة لا يكون بين مجلسين سياسيين يمثل أحدهما الاعتدال والآخر الميل الى التغيير والتطور ، بل بين هيئتين مختلفتين أصلا ، وفكرة ، وروحا ، وتكوينا . أي بين المصالح السياسية من جهة والمصالح الأقتصادية من جهة أخرى .

المجالس الأقتصادية الاستشارية : — نظراً للصعوبات المتقدمة كلها أخذت دول كثيرة بحل وسط فبدلا من أن تنشىء برلمانا فنيا بجانب البرلمان السياسي له ما لهذا من الحقوق والسلطات ، أنشأت بجانب الحكومة أو السلطة التنفيذية وتحت إشرافها مجلساً أقتصادياً أستشارياً ليمثل المهن والمصالح الأقتصادية المهمة في الدولة،حتى يتسنى للحكومة أستشارته والأستنارة برأيه . وأعطى بعضها لهذه المجالس الأقتصادية الحق في إبداء رغباتها ومقترحاتها بدون أن يكون رأيها ملزماً للحكومة . وتشبه هذه المجالس الأقتصادية – من حيث قوة قراراتها – اللجان والمجالس الفنية العديدة الموجودة في كثير من الوزارات لكي يستنير بها كل وزير في المسائل الفنية الخاصة بوزارته ، كمجلس التعليم الأعلى ومجلس الجيش الأعلى ومجلس الأوقاف الأعلى (في مصر) الخ . ولكنها تختلف عنها من حيث كيفية تكوينها . فالغالب في اللجان الفنية المذكورة أن يترك للوزير أختيار أعضائها أما أعضاء المجالس الأستشارية الاقتصادية التي نتكلم عنها فينتخبون عادة بواسطة الجماعات الأقتصادية والحرف المختلفة (يلاحظ مع ذلك أن أعضاء المجلس الأقتصادي الأعلى في مصر معينون لا منتخبون) . وهناك فرق آخر من حيث الأختصاص،فاللجان أو المجالس الفنية الملحقة بكل وزارة لا تنظر إلا في شئون هذه الوزارة فقط (مجلس الجيش الأعلى مثلا لا ينظر إلا في المسائل المتعلقة بالدفاع الوطني ومجلس المعارف لا ينظر ألا في مسائل التعليم . الخ) . أما المجالس الأقتصادية الأستشارية فأختصاصها أوسع بكثير إذ تشمل جميع المسائل والمشروعات التي تهم حياة الدولة الأقتصادية . وأنتشر نظام المجالس الاقتصادية

الأستشارية هذا فى الدول الأوربية بعد الحرب العظمى على الخصوص وكانت المانيا أول من أنشأها وتبعتها دول عديدة .

نص دستور ڤيمر (١١ أغسطس سنة ١٩١٩) مادة ١٦٥ على أنشاء مجلس أقتصادى أعلى لدولة الريخ (Reichswirtschaftrat) ليمثل جميع المهن والهيئات الأقتصادية المهمة بنسبة أهميتها[١] أما اختصاصاته فهى الآتية : - ١) يجب على حكومة الريش أستشارته أى أخذ رأيه مقدماً فى جميع مشروعات القوانين المهمة الأقتصادية والأجتماعية قبل عرضها على البرلمان دون أن تتقيد بهذا الرأى . ٢) أعطى للمجلس الأقتصادى الحق فى أقتراح هذه المشروعات من تلقاء نفسه وعلى الحكومة عرض ما يقترحه منها على مجلس الريشستاج حتى لو كانت غير موافقة عليها ولكن لها فى هذه الحالة أن تشفعه برأيها الخاص، وللمجلس الاقتصادى تأييد مشروعاته أمام مجلس الريشستاج بواسطة مندوب عنه . وقد زعم البعض أن المجلس الاقتصادى الالمانى هذا يعد أول برلمان أقتصادى فى العالم وأعتبره بعض الألمان مجلساً ثالثاً بجانب مجلسى الريشستاج والريشسرات وتنبأوا بأنه سيحل يوماً ما محل هذا المجلس الأخير ولكن لم تتحقق هذه النبوءة للآن بل تعطل المجلس الأقتصادى بتعطيل دستور ڤيمر نفسه . وفى الواقع لم يكن هذا المجلس الأقتصادى برلماناً بمعنى الكلمة لأن رأيه كان أستشارياً محضاً . حقيقة كان له حق الأقتراح (Droit dinitiative) ولكن أقتراحاته لا تنفذ إلا إذا أقرها الريشستاج وحولها إلى قوانين .

---

(١) تألف المجلس الأقتصادى المذكور فى بادىء الأمر من ٣٢٦ عضواً ٧٤٠ لتمثيل الصناعات الزراعية و ٦٨ للصناعة و ٤٤ للتجارة والبنوك وشركات التأمين و ٣٤ للمشتغلين بالنقل والمشروعات العامة الأخرى و ٣٦ للحرف الصغيرة (Artisanat) و ٧٠ لهيئات أخرى عديدة لوحظ فى منحها حق التمثيل فى المجالس الأقتصادية أن تكون عاملا مخففاً للتنازع بين المصالح الأقتصادية المختلفة المتقدمة . وكل هيئة هى التى تنتخب ممثليها ولكن الحكومة هى التى تتولى توزيع المقاعد التى تخص كل هيئة من هذه الهيئات السابقة على عناصرها المختلفة . وأعيد تشكيل المجلس الأقتصادى الألمانى على اساس آخر فأنقص عدد أعضائه الى ١٢٦ موزعين على فئات : - ٤١ عضواً لتمثيل ارباب العمل ، و ٤١ للعمال ، و ١٤ تعينهم الحكومة كما تريد ،و ٣٠ من الخبراء الفنيين . وأستمر المجلس يفقد أهميته شيئاً فشيئاً من ذلك الوقت .

وحذت فرنسا حذو ألمانيا فأنشأت بدكريتو صادر فى ١٦ ينايرسنة ١٩٢٥ مجلساً أقتصادياً وطنياً (Conseil National Economique.) منتخباً بواسطة أرباب المصالح الأقتصادية المختلفة مقسمين إلى عدة فئات تنتخب كل منها ممثلا أو أكثر للمجلس الأقتصادى . والحكومة هى التى تحدد الفئات المذكورة كما تحدد نصيب كل منها فى التمثيل . أما وظيفة هذا المجلس فهى دراسة المسائل المتعلقة بحياة الدولة الاقتصادية (التى تعرضها عليه الحكومة أوالتى يرى المجلس نفسه بأغلبية الثلثين ضرورة دراستها) وأقتراح الحلول التى يراها للسلطات العامة . ولكن رأيه أستشارى محض لا تلتزم الحكومة باتباعه . وقد قدم المجلس منذ تأليفه عدة تقارير وقام بدراسات اقتصادية مختلفة وأقترح بعض مشروعات لقوانين لم تنفذ لأن البرلمان لم يقرها[1] .

وليست المجالس الأقتصادية قاصرة على ألمانيا وفرنسا بل نجدها فى بلاد أخرى فى النصوص الدستورية على الأقل. فينص دستور بولونيا الصادر فى ١٧ مارس سنة ١٩٢١ مادة ٦٨ على أنه «ينشأ بقانون لكل فرع من فروع النشاط الأقتصادى تمثيل خاص فى شكل غرف زراعية وتجارية وصناعية وحرفية (الحرف الصغيرة Artisanat) الخ. تكون في مجموعها مجلس أقتصادى أعلى ، ويحدد القانون طريقة تعاونه مع السلطات العامة فى التشريع وأدارة الشئون الاقتصادية» . ولكن المجلس المذكور لم ينشأ بعد وسقط هذا النص نفسه بألغاء دستور سنة ١٩٢١ واستبداله بدستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥ . وفى تشيكوسلوفاكيا أنشأ قانون صادر فى ٧ نوفمبر سنة ١٩١٩ لجنة أقتصادية أستشارية بدأت أعمالها فى ١٦ ديسمبر سنة ١٩٢٢ وهى مكونة من ١٥٠ عضوا ٦٠ من أرباب الاعمال و ٦٠ من العمال تنتخبهم هيئاتهم الخاصة و ٣٠ يختارون من بين رجال الأعمال الاقتصادية والخبراء فى المسائل الاجتماعية Experts sociaux . وقد نظم القانون بالتفصيل علاقة هذه اللجنة الأقتصادية بالبرلمان ولكن لا يظهر ان التعاون بينهما تام وهذا مشاهد أيضاً فى معظم البلاد المتقدمة فان البرلمانات فيها تنظر إلى

---

(١) صدرت فى سنة ١٩٣٦ عدة قوانين جديدة (١٩ مارس و ٢٠ أغسطس سنة ١٩٣٦) أدخلت بعض تعديلات فى كيفية تنظيم وتكوين المجلس الأقتصادى الفرنسى ولكن أختصاصاته ظلت أستشارية محضة .

المجالس الأقتصادية الأستشارية هذه كنافس غير مرغوب فيه لا كساعد يجب التعاون معه على أساس حسن التفاهم والثقة المتبادلة .

ولا يمكن تفسير ظهور المجالس الأقتصادية وأنتشارها بظاهرة التقليد فقط بل هذا الأنتشار وليد الحاجات والظروف الحالية . فان المسائل الأقتصادية والأجتماعية أصبحت تشغل بال الحكومات ألى حد كبير . ولا بد لحلها من الوقوف على رأى ذوى الشأن أو ممثليهم والاستعانة بالخبراء من أهل الرأى والعرفان من رجال المال والأعمال . ولذا شعرت طائفة كبيرة من الدول - من بينها مصر - أنه لابد أن يكون بجوار الحكومة بشكلها المعروف هيئة تضم هؤلاء جميعاً حتى تستعين الحكومة بخبرتهم وتجاريبهم وتقف بسهولة على رغباتهم ومطالبهم .

المجلس الأقتصادى الاعلى المصرى : — لما تولى أسماعيل صدقى باشا وزارة المالية فى وزارة المغفور له ثروت باشا بعد تصريح ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٢ أراد أن تساير مصر الأمم الاخرى، وعمل على أنشاء مجلس أقتصادى، وتقدم إلى مجلس الوزراء بمذكرة متواضعة ضمنها اراءه فى الحالة الأقتصادية والمالية للبلاد وطلب الى المجلس الموافقة على أنشاء مجلس أقتصادى يعاون وزير المالية فى تصريف ما يظهر من المسائل فى فترة بعد الحرب فوافق مجلس الوزراء على ذلك فى ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٢ [1]. ويظهر أن كل هم صدقى باشا فى ذلك الوقت أتجه ألى أن يفوز بتأليف المجلس الأقتصادى على أبسط صورة على أمل أن تساعده الظروف فيما بعد على تعديل نظامه . فالنظام الذى وضع للمجلس الأقتصادى حينذاك جاء ناقصاً من عدة وجوه . فلم يعط المجلس المذكور ألا أختصاصات ضئيلة لا تتعدى القيام بالأبحاث والتحقيقات التى يطلب وزير المالية أجراؤها فى الشئون الاقتصادية وأبداء ما يراه من الأقتراحات بناء على الأبحاث والتحقيقات المذكورة . وجعل تحت رحمة وزير المالية له أن يهمله إذا شاء وله أن يجمعه

---

(١) أنظر قرار مجلس الوزراء الصادر فى ٢ سبتمبر سنة ١٩٢٢ بأنشاء مجلس أقتصادى وقرار وزير المالية بتاريخ ٣٠ أبريل سنه ١٩٢٣ بتنظيم المجلس الأقتصادى وتحديد الأعمال فيه فى « مجموعة القوانين واللوائح المعمول بها فى مصر » لحضرات أحمد محمد حسن بك وأزيدور فلدمان . جزء ٢ ص ١١٧١ — ١١٧٥ .

ويكرر أجتماعه أذا أراد . وفعلا مرت على المجلس الأقتصادى فترات طويلة لم ير من ولى وزارة المالية فى خلالها حاجة لدعوة المجلس مع ان عدد الوزراء الذين تعاقبوا فى وزارة المالية منذ سنة ١٩٢٣ حتى اليوم ١٧ وزيراً .

وهناك عيبان آخران :- أولا . أن المجلس المذكور يستمد وجوده بقرار من مجلس الوزراء فقط وهذا لا يضمن للمجلس البقاء والأستمرار . والعيب الثانى طريقة تكوين هذا المجلس الأقتصادى نفسها ، فأذا أستثنينا الأعضاء الذين يدخلون فى هذا المجلس بحكم وظائفهم ، نجد أن جميع اعضائه معينون بقرار وزارى[1]. مع أن المتبع فى المجالس الأقتصادية فى الدول الأخرى كما رأينا هو أن تحدد الحكومة - أو القانون - عدد أعضاء المجلس وتبين عدد ممثلى كل من الطبقات والهيئات الأقتصادية المختلفة التى لها حق التمثيل فيه تاركة أختيار معظم الاعضاء الى هذه الهيئات نفسها بطريق الانتخاب. لا نزاع ان المجلس الاقتصادى بتأليفه الحالى (ديسمبر سنة ١٩٣٦) يضم مجموعة من كبار البارزين من رجال المال والزراعة والتجارة والصناعة فى البلاد من مصريين وأجانب وليس لأحد سند صحيح فى الاعتراض عليه من حيث ، الكفاءة ولكن طريقة الأنتخاب اكثر تمثيلا وأقل « حكومية » من طريقة التعيين الوزارى .

ويظهر أن النية متجهة الآن عندنا الى أنعاش هذا المجلس بعد طول ركوده والأهتمام بتنظيمه فى العهد الجديد ، عهد تنفيذ المعاهدة المصرية - الانكليزية والغاء الامتيازات . فقد صرح رجال الدولة فى أكثر من مناسبة أن الحكومة ستستطلع رأى المجلس الأقتصادى فى كل ماله مساس بالضرائب التى ستفرض فى المستقبل على المصريين والاجانب معاً . ولكى لا يبقى المجلس المذكور عاطلا عرض عليه وزير

---

(١) بحسب المادة ٢ من قرار مجلس الوزراء الصادر فى سبتمبر سنة ١٩٢٢ بأنشاء المجلس الأقتصادى يتكون هذا الأخير من وزير المالية رئيساً ووكلاء وزارات المالية والمعارف العمومية والمواصلات والزراعة والأشغال العمومية المصريين بحكم وظائفهم ومن ١٧ عضواً معينين بالأسم . ويجدد فى أول ديسمبر كل سنتين تعيين أعضاء المجلس الأقتصادى الا المعينين منهم بحكم وظائفهم .

المالية فى أوائل سنة ١٩٣٧ المشروع الخاص بأستخراج السماد الكيماوى من مساقط المياه فى خزان أسوان [1] .

٣ — الشروط الواجب توفرها فى المنتخب

Conditions D'Eligibilité

لا يشترك فى الأنتخاب من أفراد الشعب إلا من توافرت فيهم شروط معينة وهذا هو الحال من باب أولى بالنسبة للأشخاص الذين يرشحون أنفسهم للنيابة عن الأمة . فلا يعقل أن يسمح لأى إنسان بلا قيد ولا شرط مهما كان سنه أو حاله أو جنسيته أن يتقدم لعضوية البرلمان . وإذا راعينا أن مهمة عضو البرلمان أدق وأهم من مهمة الناخب – إذ تقتصر وظيفة هذا الأخير على الأشتراك فى انتخاب نائب أو نواب دائرته بينما يشترك عضو البرلمان فى التشريع وفى مناقشة الشئون العامة وفى مراقبة الحكومة — أدركنا فى الحال أن الشروط اللازم توفرها فى المرشح أو المنتخب

---

(١) راجع فى المجلس الأقتصادى أفتتاحية جريدة «الأهرام» عدد ١٣ فبراير سنة ١٩٣٧ تحت عنوان « المجلس الأقتصادى فى العهد الجديد وجوب تعديل نظامه » . وقد بينت «الاهرام» الأصلاحات الواجب ادخالها على نظام المجلس المذكور قالت : «واليوم والأمر مستقر للحكومة فمن المرغوب فيه أن يكون المجلس الاقتصادى شأن غير الذى كان له فى الماضى . فقد يكون من الملائم أن يعاد النظر فى نظامه وأن يستعاض عن ذلك النظام الذى ظل فى شكله الأول منذ اكتوبر سنة ١٩٢٢ حتى اليوم بنظام آخر يجىء عن طريق التشريع ليتسنى للبرلمان أن يقول فيه الكلمة الفاصلة .

ولا نخال بنا حاجة للأفاضة فيما ينطوى عليه هذا الأقتراح من المزايا لان انشاء المجلس الأقتصادى بقانون (بدلا من قرار صادر من مجلس الوزراء) يستدعى أن يعين له أختصاصات وأن يحدد لاجتماعه فترات متقاربة بحيث لا يستطيع أحد إغفال أمره .

« ولا نقصد من أبداء هذا الأقتراح أن نخرج بالمجلس الأقتصادى عن الغرض الذى أنشىء من أجله بمثابة هيئة أستشارية محضة إذ من غير المعقول، والمسئولية الوزارية قائمة بحكم الدستور، أن تشارك وزير المالية المسئول وحده عن تصريف شئون الدولة الأقتصادية والمالية أية هيئة أخرى تفرض عليه أرادتها . وأنما نريد أن يكون للمجلس الأقتصادى صفة الأستقرار والأستمرار فى أداء المهمة الموكولة اليه بطريقة منظمة كما أن التعديل سيتناول بطبيعة الحال اللائحة الداخلية لذلك المجلس لأنها أصبحت لا تساعد على تحقيق ما يطلب منه من جليل الأعمال » .

يجب أن تكون أشد من اللازم توافرها فى الناخب . وهذه الشروط تختلف بطبيعة الحال بأختلاف القوانين الأنتخابية فى البلاد المتعددة ويمكن حصرها لتسهيل دراستها فى طائفتين كبيرتين : —

ا) يشترط فى المرشح أو المنتخب عادة نفس الشروط الواجب توافرها فى الناخب مع تشدد فيها . ب) هناك شروط خاصة بالمنتخب لا أثر لها بالنسبة للناخب كشرط الترشيح مثلا والحصول على أغلبية معينة للفوز فى الأنتخاب . هذه الشروط لاوجود لها بطبيعة الحال بالنسبة للناخب الذى لا يرشح نفسه للنيابة — ولنفسر ما تقدم .

ا) **يشترط فى الشخص الذى يرشح نفسه لعضوية البرلمان عادة أن يكون أسمه مدرجا بأحد جداول الانتخاب** — نصت على ذلك قوانين إنتخابية عديدة منها قانون الأنتخاب المصرى الحالى مواد ٢٣ و ٥٥ . مادة ٢٣ « يشترط فى عضو البرلمان (مجلس النواب) أن يكون أسمه مدرجاً بأحد جداول الأنتخاب » . مادة ٥٥ « يشترط فيمن ينتخب عضواً فى مجلس الشيوخ أن يكون أسمه مقيداً فى جدول من جداول الأنتخاب » . ومعلوم أن جدول الأنتخاب لا يشمل إلا على أسماء الأفراد الذين توفرت فيهم الصفات المطلوبة من حيث الجنسية والجنس والسن والأعتبار الخ لتولى الحقوق الأنتخابية . فأشتراط القوانين المذكورة فى عضو البرلمان أن يكون أسمه مقيداً بأحد جداول الأنتخاب يستلزم حتما أن يكون هذا العضو أو المرشح للعضوية ممن لهم حق الأنتخاب أى له صفة الناخب على الأقل . فالنساء فى مصر لا يستطعن أن يرشحن أنفسهن للنيابة فى البرلمان لأنهن لسن ناخبات وأسماؤهن ليست مدرجة فى جداول الأنتخاب ، وصفة الناخب المستدلة من القيد فى الجدول شرط أولى أساسى للترشيح للبرلمان . وكذلك المصرى الذى حذف أسمه من جدول الأنتخاب نتيجة للحكم عليه فى جريمة من الجرائم التى يترتب عليها الحرمان أو فقد الحقوق الأنتخابية مؤبداً أو مؤقتاً لا يستطيع أن يرشح نفسه للبرلمان لأنه لم يعد ناخباً .

ولكن قلنا أن القوانين الأنتخابية على العموم لا تكتفى بالشروط الواجب توفرها فى الناخب من حيث الجنسية والجنس والسن والأعتبار الخ بل تتشدد فيها

بالنسبة للمرشح للنيابة أو المنتخب تشدداً تختلف درجتـه بحسب البلاد وظروف كل منها .وهذا التشدد ظاهر على الخصوص فيما يتعلق بالجنسية والجنس والسن .

١ — **الجنسية** : — فمن حيث الجنسية نجد أن معظم البلاد لا تعترف المتجنسين الحديثي العهد بجنسية الدولة بحق ترشيح أنفسهم للنيابة (l'éligibilité) إلا بعد مدة من تجنسهم بينما تعترف لهم بدون كبير ممانعـة بحق الأنتخاب (l'électorat) . ففى فرنسا للمتجنس إستعمال حق الأنتخاب فى الحال ولـكن لا يمـكن أن يرشح نفسه للعضوية فى أحد مجلسي البرلمان قبل مضى عشر سنوات من تاريخ تجنسه حتى يثبت إخلاصه لوطنه الجديد (Stage de civisme) . ورأينا كيف أن تساهل التشريع الأنجليزى فى هذه النقطة قبل الحرب العظمى مهدالسبيل للمجرى الأصل (Tribitch) ومكنه من الفوز بعضوية مجلس العموم بعدتجنسه بالجنسية الأنكليزية بمدة قليلة وبذلك أمكنه أن يتجسس باطمئنان لحساب ألمانيا وحلفائها. وهذا النقص موجود فى تشريعنا الأنتخابى الحالى ويجب تلافيه خصوصاً وأنه سينتج عن إلغـاء الأمتيازات الأجنبية فى مؤتمر مونترو دخول كثير من الأجانب فى الجنسية المصرية . (لقد بدأ هذا فعلا وزادت طلبات التجنس بالجنسية المصرية زيادة لم يسبق لها مثيل عندنا) .

٢ — **الجنس** (Sexe) : — يسلم البعض للنساء بحق الأنتخاب دون حق الترشيح لعضوية البرلمان وعلى هذا الرأى يمكن للنساء أن يكن ناخبات فقط لا نائبات عن الأمة . وطبقت هذه الفكرة بعض البلاد — التى لم تعترف بعد بحق التصويت السياسى للنساء فيما يتعلق بالأنتخابات المحلية — ففى اليونان مثلا ينص ديكريتوصادر فى ٣٠ يناير سنة ١٩٣٠ على أن لليونانيات اللاتى يعرفن القراءة والكتابة إبتـداء من سن الثلاثين حق الأنتخاب للمجالس البلدية ولـكن لم يمنحهن الديكريتو المـذكور حق العضوية فى هذه المجالس . أما معظم القوانين الحديثـة التى سوت بين الجنسين من حيث حق الأنتخـاب فأنها أعترفت لهن أيضـاً فى نفس الوقت بحق ترشيح أنفسهن للبرلمان وبالحقوق السياسية الأخرى أسوة بالرجال. مثال ذلك ألمانيا ، إنجلترا النمسا ، دانمارك ، إسبانيا ، أستونيا ، فنلندا ، أرلندا ، ليتونيا ، ليتوانيا ، تشيكوسلوفاكيا تركيا ، الهند . فى جميع هذه البلاد لا يعتبر الجنس (الأنوثة) مانعاً من الترشيح

لعضوية البرلمان [1] وقد حصلت النساء فى جميع هذه البلاد أو فى معظمها على عدد من المقاعد البرلمانية وتجدد أنتخاب بعضهن عدة مرات وأصبحن من الشخصيات البرلمانية المعروفة مثل (Lady Astor) فى انجلترا — أول سيدة أنتخبت للبرلمان الأنكليزى- وهى تجلس الآن فى مجلس العموم مع نجلها العضو أيضاً فى هذا المجلس .

٣— السن : يشترط عادة فيمن يرشح نفسه للنيابة سن أكبر من سن الناخب حتى يكون أتم نضوجا وخبرة . ففى بلجيكا وفرنسا يكفى فى الناخب أن يكون سنه ٢١ سنه كاملة على الأقل . أما سن العضوية لمجلس النواب فخمسة وعشرون ولمجلس الشيوخ أربعون سنة . وفى مصر لكل مصرى من الذكور حق أنتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ ٢١ سنه ميلادية كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ ٢٥ سنة . ولكن يشترط فيمن يرشح نفسه لعضوية مجلس النواب أن يكون سنه ٣٠ سنة ميلادية كاملة على الأقل [2] ولعضوية مجلس الشيوخ ٤٠ سنة . وفى تشيكوسلوفاكيا يشترط فى ناخبى مجلس النواب أن يكون سنهم ٢١ سنة على الأقل وفى ناخبى مجلس الشيوخ ألا تقل أعمارهم عن ٢٦ سنه ، أما سن العضوية لمجلس النواب فثلاثون ولمجلس الشيوخ ٤٥ سنة . وفى تركيا السن الأنتخابية ٢٢ وسن العضوية ٣٠ . وفى رومانيا السن الأنتخابية ٢١ وسن النيابة ٢٥ وسن العضوية فى مجلس الشيوخ ٤٠ . وكلما كان الدستور رجعياً كلما كانت سن العضوية مرتفعة أما الدساتير المتطرفة فى الديموقراطية فأنها تخفض سن العضوية كما تخفض السن الأنتخابية. فدستور ٤ يوليه سنة ١٨١٤ الفرنسى (La Charte) جعل سن العضوية لمجلس النواب ٤٠ سنة كاملة بينما خفضها دستور سنة ١٩٣٠ الأقل رجعية الي ٣٠ سنة والدستور

---

(١) دافعنا فيما تقدم عن ضرورة الأعتراف للنساء بحق الأنتخاب ولا نرى معنى للتفرقة بين حق الأنتخاب وحق الترشيح للنيابة عن الأمة فالحجج التى أوردناها لاتؤدى فقط الى منح النساء الحقوق الأنتخابية بل الى مساواتهن بالرجال فى جميع الحقوق السياسية بما فى ذلك عضوية البرلمان .

(٢) العبرة فى تحديد ميعاد بلوغ العضو سن الـ ٣٠ وقت الترشيح لا وقت عملية الأنتخاب نفسها (قرار لجنة بنى سويف الأنتخابية فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٣ فى طعن محمد بك على حافظ ضد ترشيح حسن أفندى يس)

الجمهوري الحالي (دستور سنة ١٨٧٥) الى ٢٥ . وفي بولونيا كانت السن الأنتخابية (سن ناخبي مجلس النواب) بحسب دستور ١٧ مارس سنة ١٩٢١ الديموقراطي ٢١ سنة كاملة وسن العضوية لمجلس النواب ٢٥ سنة . ولكن قانون انتخاب ٨ يولية سنة ١٩٣٥ الصادر تنفيذاً لدستور ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥ الحالي الرجعي رفع السن الأنتخابية إلي ٢٤ سنة وسن العضوية لمجلس النواب الى ٣٠ سنة . وبعض الدول لا تميز بين السن الأنتخابية وسن النيابة كاسبانيا، فبحسب دستور سنة ١٩٣١ السن الأنتخابية وسن العضوية واحدة وهي ٢٣ سنة كاملة لكل من الذكور والأناث . وفي أنجلترا لا يختلف سن العضوية لمجلس العموم عن السن الأنتخابية وهي ٢١ سنة كاملة . ولذا ظهر في أنجلترا ساسة كانوا في شرخ الشباب كلورد ليفربول (Lord Liverpool) ، دخل مجلس العموم في الحادية والعشرين وكان عمره ٣١ سنة فقط حينما تولى وزارة الخارجية في سنة ١٨٠١ ؛ ووليم بت تولى الوزارة في سن ٢٤ وكان رئيساً للوزراء في سن الخامسة والعشرين .

٤- **الضباط المستودعين والجنود الذين في الاجازة الحرة** :- هؤلاء يجوز لهم أستعمال الحقوق الانتخابية ولكن لا يمكنهم ترشيح أنفسهم لعضوية البرلمان (مادة ٢٣ قانون الأنتخاب المصرى الحالي) لأن صلتهم بالجيش لم تنقطع . وهذا ظاهر بالنسبة للجنود الذين في الأجازة الحرة أما بالنسبة للضباط المحالين على الأستيداع فنلاحظ أنه من الممكن دعوتهم في أي وقت للخدمة العاملة في الجيش .

(ب) هناك شروط أخرى خاصة بالمرشح أو المنتخب بعضها كان يشترط قديماً في الناخبين أنفسهم ثم زال بالنسبة لهم نظراً لذيوع الأقتراع العام كمعرفة القراءة والكتابة والنصاب المالي والبعض الآخر لا يمكن اشتراطه الا فيمن يتقدم للعضوية كالترشيح والحصول على عدد معين من الأصوات للفوز في الأنتخابات وعدم الجمع بين العضوية وبعض المراكز :-

١) **معرفة القراءة والكتابة** : الأغلبية الساحقة من الدول الديموقراطية تأخذ الآن بالأقتراع العام وهو الذي لا يشترط أية كفاءة ولا حتى معرفة القراءة والكتابة

فى الناخبين . ولكن أن صح إسقاط هذا الشرط فيما يتعلق بالناخبـين فأنه لا يجوز بالنسبة لأعضاء البرلمان أنفسهم وهم المكلفون بسن القوانين وتعديلها وتنقيحها وفحص الميزانية السنوية ومراجعة الحساب الختامى للدولة ومراقبة الحكومة ومحاسبتها على كل كبيرة وصغـيرة . كيف يمكن للعضو الأمى أن يقوم بهذه الأعمال ؟ هـل يستطيع البرلمان، ولجانه المختصة بفحص مشروعات القوانين قبل أن تعرض على المجلس بأجمعه، الأستفادة من وجود ذلك الأمى بين أعضائه ؟ الغالب أنه سيكون عالة على المجلس وعلى أعماله . ولذا فمن المسلم به صراحة أو ضمناً فى جميع الدول الراقية أن معرفة القراءة والكتابة شرط ضرورى يجب توفره فيمن ينوب عن الأمة أو يرشح نفسه لهذه النيابة. ومعظم الدساتير الأوربية ليست فى حاجة إلى النص صراحة على ذلك لضآلة الأمية فيها وتوفر الكفاءات عندها وشدة التنافس على مقاعد البرلمان مما يجعل نجاح الأميين مستحيلاً أو متعذراً . أما فى البلاد الشرقية وفى مصر على الخصوص حيث الأميـة لا تقتصر على السواد الأعظم من عامة الشعب بل تتناول عدداً وافراً من أصحاب الفدادين أو « الطينيين » (كما سماهم البعض) فأن النص صراحة على ضرورة معرفة عضو البرلمان للقراءة والكتابة أمر ضرورى وإلا أدى هذا الأهمال الى فوز عدد من الأميين فى الأنتخابات . ومع ذلك فقد أهمل قانون الأنتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ هـذا الشرط الذى كان منصوصاً عليه فى مشروع لجنة الثلاثين [١] ومقرراً فى مصر بالقانون رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ الخاص بأنتخاب أعضاء الجمعية التشريعية، إذ كان يشترط

---

(١) أنتقد الكتاب الذين تناولوا قانون الأنتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ عقب ظهوره بالنقد والتعليق أهماله لشرط معرفة القراءة والكتابة فى النائب. ففى ٧ مايو سنة ١٩٢٣ كتب الأستاذ محمود عزمى فى الأهرام يقول « اما المادة ٣١ فنصت على الشروط التى يجب أن تتوفر فى عضو مجلس النواب ولم نر بين هذه الشروط شرط أجادة القراءة والكتابة الذى كان منصوصاً عليه فى مشروع الثلاثين . وعندنا أن عـدم النص على هذا الشرط نقص فاضح فى قانون الأنتخاب المصرى الذى صدر فى سنة ١٩٢٣ ، وهى السنة المتوجه لعهد لم توجه الحكومة فيه عنايتهـا ألى محاربة الأمية محاربة جـدية حتى أنها لا تزال عندنا فاشية ألى حد الـ٩٠ أو الـ ٩٣ ٪ .

« البرلمان هيئة يعهد اليها سن القوانين وفحص ما يقدم لهـا من مشروعات ودرس ما يعن لأعضائها أو لأى فرد من أفراد المصريين من المقترحات . فهـل ذلك الأمى من

فى عضو الجمعية التشريعية أن يكون عارفاً القراءة والكتابة (مادة ٢٠ قانون نمرة ٣٠ سنة ١٩١٣) . ولكن القانون نمرة ٤ سنة ١٩٢٤ تلافى هذا الأهمال فقرر أنه يشترط فى عضـو مجلس النواب أو الشيوخ أن يكون « محسناً للقراءة والكتابة » . وأحتفظ بالشرط المذكور قانون انتخاب سـنة ١٩٣٠ والمرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (قانون الأنتخاب الحالى) مواد ٥٣ و٥٥ . وحصل فى عهد صدق باشا أن أمتحن بعض أعضاء مجلس الشيوخ ممن طعن فى أنتخابهم لعـدم معرفتهم القراءة والكتابة فتبين للمجلس صحة هذا الطعن إذ سقطوا فى الأمتحان وقرر المجلس بطلان أنتخابهم .

٢) **النصاب المالى** : القاعدة الآن هو عدم أشتراط أى نصاب مالى فى الناخب ولكن بعض الدول لا زالت تشـترط نصاباً مالياً خاصاً فى النائب (كالعراق مثـلا) أو فى أعضاء المجالس العليا أو مجالس الشيوخ على الأقل . ومع كل فعدد هذه الدول فى نقصان مستمر نظراً لتعارض هذا الشرط مع الديموقراطية . فبينما كان نظـام سنة ١٨١٤ الفرنسي يشترط فى عضو مجلس النواب أن يكون ممن يدفعون ضريبة مباشرة سـنوية قدرها ١٠٠٠ فرنك وهو مبلغ كبير جداً فى ذلك الوقت حتى أن الجائز أنتخابهم على هذا الأساس فى جميع المملكة لم يكن يربو على ١٦٠٠٠ ، قرر قانون أنتخاب سنة ١٨٣١ أنقاص هذا النصاب إلى النصف أى إلى ٥٠٠ فرنكا ، وأخيراً جاء قانون أنتخاب سنة ١٨٧٥ ولم يشترط أى نصاب مالى فى عضو البرلمان (النواب والشيوخ) .

وفى مصر كان يشترط فيمن ينتخب عضواً فى الجمعية التشريعية سنة (١٩١٣)

« الطينيين » الذى ستقذف به « طينيته » وحدها الى البرلمان سيستطيع الأشتراك فى هذا الدرس وذاك الفحص وذلك السن ؟

« يقولون أن التفسير الذى يفسر به ولاة الأمور حكمة أغفال أشتراط أجادة القراءة والكتابة هو أن ذكره يسجل عيباً على بيئتنا المصرية وأعلاناً عن أنتشار الأمية بيننا . لكنهم نسوا فى رأيى أن أغفالهم هذا سيهدى الى البرلمان عشرين أمياً على الأقل يكونون هم بموقفهم أفظع تسجيل وأفحش اعلان !! » .

وقد أنتقد أهمال هذا الشرط ايضاً امين بك الرافعى فى مقال له فى الأخبار بتاريخ ١٠ مايو سنة ١٩١٣ .

علاوة على سن الـ ٣٥ ومعرفة القراءة والكتابة « أن يكون قد دفع منذ سنتين مال أطيان سنوى قدره خمسون جنيهاً أوعوائد مبان قدرها ٢٠ جنيها فى السنة أو ٣٥ جنيها مال أطيان وعوائد مبان معاً سواء كان الملك واقعاً فى دائرة توطنه أو فى جهة أخرى من جهات القطر » (مادة ٢٠ قانون انتخاب نمرة ٣٠ لسنة ١٩١٣) وأضافت المادة المذكورة « ومع ذلك ينقص المال السنوى الى الخمسين (٢/١) بالنسبة لمن كان حائزاً لشهادة من مدرسة عالية ». أما قانون انتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ والقوانين الانتخابية التى صدرت بعده فأنها لم تشترط أى شرط مالى خاص فى عضو مجلس النواب . فلا يراعى في عضو مجلس النواب أن يكون من دافعى الضرائب أو ممن يزيد دخلهم السنوى على مبلغ معين . ولكن الحال على عكس ذلك بالنسبة لبعض أعضاء مجلس الشيوخ عندنا فأنه يشترط فى المنتخبين والمعينين منهم أن يكونوا من إحدى الطبقات التى حددتها المادة ٧٨ من الدستور (ومادة ٥٥ من قانون الانتخاب) ومن بين هذه الطبقات «الملاك الذين يؤدون ضريبة لاتقل عن مائة وخمسين جنيها مصرياً فى العام . والأفراد المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ١٥٠٠ جنيه مصرى[١] » . فأذا لم يدخل عضو مجلس الشيوخ فى طبقة من الطبقات الأخرى العديدة التى نص عليها الدستور وقانون الانتخاب (كالوزراء، والممثلين السياسيين، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية هيئة قضائية مساوية لها أو أعلى أعلا منها ، نقباء المحامين . كبار العلماء والرؤساء الروحيين .. الخ)[٢] ، فيجب على الأقل أن يكون العضو المذكور من الملاك الذين يؤدون ضريبة لاتقل عن ١٥٠ جنيها مصريا فى العام أو من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية الخ . ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ١٥٠٠ جنيه مصرى . فالنصاب المالى لا يشترط اذن فى جميع أعضاء مجلس الشيوخ بل فقط فيمن يرشح نفسه لهذا المجلس

---

(١) بحسب المادة ٥٥ من قانون الانتخاب تنقص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث (٣/١) بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية أسوان.

(٢) هذا كله مع مراعاة أحكام عدم الجمع (بين الوظيفة العمومية وعضوية البرلمان) المنصوص عليها فى الدستور وفى قانون الانتخاب .

(أو يعين فيـه) على أنه من طبقة «ذوى الاملاك» أو من طبقة «المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارة أو الصناعة أو بالمهن الحرة». فيجوز مثلا لوزير سابق أو لرئيس سابق لمجلس النواب أو لعالم من كبار العلماء أن يرشح نفسه (أو يعين) لمجلس الشيوخ مهما كان مقدار دخله السنوى أو قيمة الضرائب السنوية التى يدفعها.

٣) شرط الترشيح (Déclaration de Candidature) :— تشـترط معظم القوانين الانتخابية فيمن يريد أن ينتخب للبرلمان أن يرشح نفسه للانتخابات وأن يعلن ذلك رسمياً فى الوقت الذى يحدده القانون ألى الجهة الادارية المختصـة لقبول هذه الترشيحات ، وحينئذ لا يصح أنتخاب شخص لم يسبق له القيـام باجراءات الترشيح القانونية . وهذه القاعدة ليست مطلقة ولا مطبقة فى جميـع البلاد . فقانون الانتخاب الفرنسى لم يلزم المرشحين للنيابة (عضوية البرلمان) باعلان ترشيحاتهم إلا منذ سنة ١٨٨٩ (قانون ١٧ يوليو سنة ١٨٨٩) فقط .حصل فى سنة ١٨٧١ فى فرنسا عقب الحرب الفرنسية الألمانية أن انتخب المسيو فوازان (Voisin) النائب العمومى بفرساى لعضوية الجمعية الوطنية (Assemblée Nationale) بدون أن يرشح نفسه وبدون أن يدرى شيئا عن أصل هذه الجمعية نظرا لوجوده معتقلا فى أحد السجون البروسية . أما منذ سنة ١٨٨٩ فـلا يجوز أنتخاب شخص لمجلس النواب ما لم يرشح نفسه[1] ويعلن هذا الترشيح للمديرية (Préfecture) قبل التاريخ المحدد للانتخابات بخمسة أيام على الأقل . وجميع الأصوات التى تعطى لشخص لم يرشح نفسه ترشيحا قانونياً لا قيمة لها ولا يعتد بها .

وفى بعض البلاد يلزم المرشح أثناء عملية الترشيح بأيداع مبلغ معين من المـال كتأمين يضيع عليه أذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحصل على نسبة معينـة من الأصوات . والغرض من ذلك أن يكون الترشيـح جدياً فلا يتقدم للانتخاب ألا من يرجى أنتخابه فلا تضيع الاصوات وتبعثر هدرا . وهذه القاعدة متبعة فى أنجلترا.

---

(1) "Nul ne peut être élu que si l'on a fait une dèclaration de candidature"

فعلى كل مرشح لمجلس العموم أيداع مبلغ ١٥٠ جنيها لا يستردها إذا لم يحصل على ⅛ الأصوات على الأقل . وهي متبعة في مصر منذ قانون نمرة ٤ سنة ١٩٢٤ بالنسبة لجميع أعضاء البرلمان المنتخبين (جميع أعضاء مجلس النواب و ⅗ أعضاء مجلس الشيوخ). جاء في المادة ٥٣ من قانون الأنتخاب الحالي : « يشترط في عضو مجلس النواب . . أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزينة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهاً مصرياً (خمسون جنيهاً فقط في قانون أنتخاب سنة ١٩٣٠) تخصص للاعمال الخيرية المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز في الانتخابات عشر الأصوات الصحيحة التي أعطيت على الأقل وينقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهال مركز الدرأو الجهات التابعة الآن لمصلحة الحدود » . كما ذكرت المادة ٥٥ بالنسبة للشيوخ المنتخبين « يشترط فيمن ينتخب عضواً في مجلس الشيوخ أن يرشح نفسه ويودع خزانة المديريه أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهاً مصرياً (١٠٠ جنيه فقط في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠) يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل [1] » .

وبينت المواد ٢٧ و ٢٨ أجراءات الترشيح وتتلخص فيما يلي :- « يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوباً بأيصال إيداع مبلغ الـ ١٥٠ جنيهاً وذلك في مدى ١٠ أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المحدد لميعاد الأنتخابات وإلا كان الترشيح باطلا. وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها في دفتر خاص ويعطى عنها إيصالات . ويعرض كشف المرشحين في كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ

---

(١) كان قانون انتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ يأخذ بطريقة التزكية فأشترط في النائب ان يرشحه ٣٠ على الأقل من المندوبين الناخبين لدائرة انتخابه (مادة ٣١). كما اشترطت المادة ٦٦ في عضو الشيوخ المنتخب أن يرشحه ٢٠ على الأقل من مندوبي المندوبين (ناخبي الدرجة الثانية) . ولكن ألغى قانون نمرة ٤ سنة ١٩٢٤ طريقة التزكية العقيمة هذه وأستبدلها بالطريقة الحالية فالمرشح هو الذي يرشح نفسه بدون حاجة الى تزكية الناخبين لصحة الترشيح .

فى مقر دائرة الأنتخاب وجميع الدوائر الفرعية فى الثلاثة أيام التالية لأنتهاء مدة الترشيح ويبقى هذا الكشف معروضاً مدة خمسة أيام ولكل من أهمل إدراج اسمه فى الكشف أن يطلب إدراجه من المدير أو المحافظ فى الخمسة أيام المذكورة . وذكرت المادة ٢٦ أنه لا يجوز للموظف من المرشحين أن يرشح نفسه فى دائرة عمله الخاصة وأستثنت من ذلك العمد والمشايخ .

وفى بعض البلاد لايجوز للمرشح أن يرشح نفسه إلا فى دائرة أنتخابية واحدة (فرنسا منذ قانون ١٧ يوليو سنة ١٨٨٩) - وأنتقد كثيرون هذا القيد مطالبين بالسماح للمرشح بترشيح نفسه فى دائرتين أو ثلاث حتى يكون مجال النجاح أمامه أوسع . وهو الحل الذى أقرته قوانين الأنتخاب المصرية المختلفة منذ سنة ١٩٢٣ : قانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ (المعدل بقانون نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤) مادة ٣٣ ، وقانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٣٠ مادة ٢٩ ، وقانون الأنتخاب الحالى مادة ٢٥ : « لا يجوز أن يرشح أحد نفسه فى أكثر من دائرتى أنتخاب » . وقد رتب قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ (مادة ٢٩) على مخالفة ذلك بطلان جميع الترشيحات « لا يجوز ترشيح أحد فى أكثر من دائرتى أنتخاب ولا فى مديريتين أو محافظتين أو مديرية ومحافظة وإلا كانت كل الترشيحات باطلة » . أما قانون الأنتخاب الحالى (مادة ٢٩) كقانون نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل في سنة ١٩٢٤ فينص فقط على أنه : إذا ظهر أن أحداً رشح نفسه فى أكثر من دائرتين خير فى أى أثنتين منها يريد بقاء ترشيحه فأن لم يبد رأيه فى الخمسة الأيام التالية لعرض الكشوف أعتبر مرشحاً فى الدائرتين اللتين قيد ترشيحه فيهما أولا . ولكن إذا أنتخب المرشح فى الدائرتين وجب عليه بعد الفصل فى صحة أنتخابه بثمانية أيام أن يقرر فى المجلس التابع له أى الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها . فأذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها أنتخاب عضو جديد (مادة ٥٨ قانون انتخاب). فالقاعدة إذن عندنا أن عضو البرلمان له أن يرشح نفسه في دائرتين ولكنه لا ينوب إلا عن دائرة واحدة .

٤) شرط الاقامة فى الجهة أو فى الدائرة الانتخابية (غير معمول به فى مصر الآن) : - تشترط بعض الدول أن يكون المرشح مقيما فى الدائرة التى يرشح نفسه عنها أو على الأقل فى المديرية أو المقاطعة التابعة اليها هذه الدائرة . والفكرة أن الشخص المقيم فى الجهة التى ينوب عنها يكون أكثر أطلاعاً على حاجاتها وأهتماماً بشئونها ممن لا يمت اليها بصلة . وشرط إقامة النائب فى دائرة الأنتخاب كان مطبقاً قديماً فى أنكلترا و بعد ذلك أهمل ثم ألغى . ولكنه لا يزال متبعاً فى الولايات المتحدة الأمريكية . فيلزم فى النائب أن يكون مقيما فى الولاية التى ينتخب عنها، ولكن أقامته فى دائرة الأنتخاب نفسها ليست شرطاً قانونياً وأن كانت مرعية فى الواقع. وفى فرنسا كما هو الحال فى أنجلترا فى الوقت الحاضر لا يشترط أية رابطة بين عضو البرلمان (نائب أو شيخ) والدائرة التى يرشح نفسه عنها . وفى مصر أشترط قانون أنتخاب نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ فى عضو مجلس النواب وعضو مجلس الشيوخ المنتخب أن يكون اسمه مقيداً بجدول الأنتخاب فى المديرية أو المحافظة التى ينتخب فيها (مواد ٣١ و ٦٦). وأحتفظ بهذا الشرط المرسوم بقانون الصادر فى ٨ ديسمبر سنة ١٩٢٥ فى عهد زيور باشا (لم يطبق) . وتشدد قانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ فحتم أن يكون اسم المرشح مدرجاً منذ سنتين على الأقل بجدول الأنتخاب فى المديرية أو المحافظة التى ينتخب فيها[1]. أما قانون انتخاب نمرة ٤ لسنة ١٩٢٤ وقانون الأنتخاب الحالى فأنهما لا يشترطان

---

(١) جاء فى المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور وقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ « وترى الوزارة أن تشترط فى العضو عدا شرط السن المعروف وأحسان القراءة والكتابة شروط أخرى ليس بينها على أى حال أى شرط مالى خاص ومما يستحق الأشارة اليه من هذه الشروط شرط القيد سنتين فى جدول أنتخاب المديرية أو المحافظة التى يتقدم فيها المرشح . وقد كان القيد فى الجدول شرطاً مطلوباً فى قانون سنة ١٩٢٣ ومرسوم سنة ١٩٢٥ على أنه كان بلا مدة معينة فرؤى تحقيقاً لحكمة أشتراطه وللدلالة على جدية أتصال المرشح بموطن الأقامة الذى أتخذه أو بموطنه المختار أن تشترط للقيد مدة لها تلك الدلالة (مدة سنتين) . ووضع حكم وقتى يبيح أن يحتسب فى الأنتخابات للبرلمان الجديد ما كان للمرشح من قيد فى الجداول القديمة » .

أرتباط المرشح بالدائرة التى يرشح نفسه عنها أو بالجهة التى ينتخب فيها ، ونصا فقط على أن يكون أسم عضو مجلس النواب أو عضو الشيوخ المنتخب « مدرجاً بأحد جداول الانتخاب » بأى جهة من جهات القطر (مواد ٢٣ و ٥٥ من القانون الحالى). وعليه يصح لشخص مدرج أسمه فى أحد جداول انتخاب محافظة الاسكندرية أن يرشح نفسه عن مركز الدر بأقصى الصعيد .

وينتقد بعض الكتاب أشتراط أقامة المرشح فى دائرة الأنتخاب أو فى الجهة التي يرشح نفسه عنها : ١) فقد أثبتت التجربة على قولهم أن الدوائر يمكن أن تمثل تمثيلا أتم وأوفى بأشخاص من ذوى الكفاءة ممن لا يمتون الى هذه الدائرة بصلة : ٢) وترك المرشح حراً فى ترشيح نفسه عن أى دائرة من دوائر القطر يحرر النائب من ضغط ناخبيه فلا يعتبر نفسه خادم دائرة بذاتها وهذا أكثر أتفاقا مع المبدأ المنصوص عليه فى جميع الدساتير النيابية المصرية : « عضو البرلمان يمثل الأمة كلها لا دائرته وحدها » ، ٣) شرط الأقامة قد يؤدى إلي أن يفوز فى الأنتخابات أشخاص من المرتبة الثانية لمصادفة خلو بعض الدوائر من رجال فى المرتبة الأولى،ومن جهة أخرى يحول بين كثير من الأكفاء والبرلمان إذ قد يكون عدد الأكفاء المقيمين فى دائرة من الدوائر الراغبين فى ترشيح أنفسهم عنها أكبر مما يخصصه القانون لتمثيل هذه الدائرة فلا يستطيمون النيابة عن دائرتهم ولا ترشيح أنفسهم فى دوائر أخرى بينما ينتخب فى الدوائر المذكورة أشخاص ممن هم دونهم كفاءة .

٥) ضرورة الحصول على أغلبية الأصوات فى الدائرة : الاغلبية المطلقة والاغلبية النسبية — لا يفوز فى الأنتخابات وبعضوية البرلمان ألا المرشح الذى يحصل على أغلبية الأصوات الصحيحة التى أعطيت فى الدائرة الأنتخابية.فالعبرة إذن ليست بعدد الناخبين المقيدين فى الدائرة (éléctura inscrits) بل بعدد من يشترك منهم فعلا فى الأنتخابات (Votants) بعد طرح الأصوات التى تقرر لجنة الأنتخاب عدم صحتها ، كالتى تثبت على ورقة غير التى سلمت للناخب من اللجنة أو على ورقة أمضاها الناخب الذى أبدى رأيه أو على ورقة فيها أى علامة أو أشارة قد تدل

عليه ألخ . فأذا كان عدد الناخبين المقيدين فى دائرة أنتخابية ١٣٠ ناخبا أشترك منهم فى الأنتخابات ١١٠ وقررت اللجنة بطلان عشرة أصوات لسبب من الأسباب المتقدمة فأن عدد الأصوات الصحيحة (Votes exprimés) هو مائة (١٠٠) فقط وهو العدد الذى يراعى لحساب الأغلبية .

وبعض البلاد كانجلترا تكتفى بالأغلبية النسبيــة (Majorité relative) والبعض الآخر كفرنسا ومصر تشترط الأغلبية المطلقة (Majorité obsolue) فى أول دور على الأقل (Premier tour) . والمقصود بالأغلبية النسبيــة أن يحصل المرشح على عدد من الأصوات أكثر من أى مرشح آخر فى الدائرة ، وبالأغلبية المطلقة أن يحصل على أكثر من نصف الأصوات الصحيحة التى أعطيت[١] . فأذا كان عدد الأصوات مائة صوتا وهناك ثلاث مرشحين حصل الأول على ٤٠ صوتاً والثــانى على ٣٥ والثالث على ٢٥ فأن المرشح الأول يفوز فى أنجلترا لتفوقه على كل من منافسيه ولـكنه لا يفوز فى مصر أو فى فرنسا لأنه يشترط فى المرشح حينئذ أن يحصل على الأغلبية المطلقة لعـدد الأصوات التى أعطيت أى أكثر من نصفها والأغلبيــة المطلقة فى المثال المتقدم ٥١ صوتاً (عدد الأصوات الصحيحة مائة نصفها ٥٠ فالأغلبية المطلقة ٥١) . ولـكن إذا لم يحصل أى مرشح على الأغلبية المطلقة فى أول مرة يعاد الأنتخاب ثانية ويكتفى حينئذ بالأغلبية النسبية [٢] .

---

(١) يقولون عادة أن الأغلبية المطلقة هى عبارة عن نصف عدد الأصوات زائداً واحداً وهذا خطأ ويكفى القول إنها أكثر من نصف عدد الأصوات . فأذا كان عدد الأصوات ١٧ صوتاً مثلا فان الأغلبيـة المطلقة ٩ مع أن نصف الـ ١٧ صوتاً زائداً واحد هو ½ ٩ .

(٢) فى فرنسا لأنتخاب أعضاء مجلس النواب تكفى الأغلبيــة النسبية فى ثانى مرة (Deuxième tour de scrutin) أما بالنسبة للمرشحين لعضوية مجلس الشيوخ فلا يعدل عن الأغلبيـة المطلقة الا فى ثالث مرة . فأذا لم يحصل المرشح على الأغلبية المطلقة فى أول مرة يعاد الأنتخاب مرة ثانية وثالثة وفى هـذه المرة الأخيرة فقط يكتفى بالأغلبيـة النسبية ، ولـكن يخفف من ذلك أن الأقتراع فى المرات الثلاثة يحصل فى نفس اليوم فلا تتأخر الأنتخابات .

فتنص المادة ٤٧ من قانون الأنتخاب المصرى مثلا على ما يأتى : « ينتخب عضو مجلس النواب (أو الشيوخ) بالأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت — فأذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى علي الأغلبية المطلقة يعاد الأنتخاب فى مدة خمسة أيام بين المرشحين الذين نالا العدد الأكثر من الأصوات فأذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الآخرين أشترك معهما فى المرة الثانية — وفى المرة الثانية يكون الأنتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فأذا حصل أثنان أو أكثر من المرشحين على أصوات متساوية أقترعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لمن تعينه القرعة » . ونلاحظ أنه لا يعاد الانتخاب إلا فقط بين «المرشحَين الذين نالا العدد الاكثر من الأصوات ومن تساوي معهما أومع أحدهما [1] » فلا يسمح فى حالة أعادة الأنتخاب بدخول مرشحين جدد . ويعطى للأعضاء الذين أنتخبوا شهادة بأنتخابهم (مادة ٢٩ قانون أنتخاب) .

مالذ المرشح الوحيد : فوزه بعضوية البرلمان بدون انتخابات (أنكلترا مصر) :— يحصل أن تنتهى مواعيد الترشيح للأنتخابات بدون أن يتقدم للنيابة عن الدائرة إلا مرشح واحد،أو يتقدم عدة مرشحين ثم يتنازل معظمهم بحيث لا يبقى إلا مرشح واحد فما هو الحل ؟

أختلفت الحلول . ففي فرنسا لا بد من عمل أنتخابات فى جميع الأحوال حتى لو لم يكن هناك إلا مرشح واحد لأنه لا يكفى فى المرشح هناك أن يحصل على الأغلبية (المطلقة فى أول مرة والنسبيـة فى ثاني مرة) حتى يفوز بعضوية البرلمان عن هذه الدائرة ، بل يجب أيضاً أن يكون عدد الأصوات التى حصل عليها تعادل ١/٤ عدد

---

(١) فاذا كان عدد الأصوات الصحيحة ١٠٠ والمرشحين ثلاثة وحصل الأول على أربعين صوتاً والثانى على ٣٥ والثالث على ٢٥ فلا يعـاد الأنتخاب الا بين الأول والثانى فقط . أما أذا كانت الأصوات التى حصل عليها كل منهم فى أول مرة ٤٠ و٣٠ و٣٠ فيعاد الأنتخاب بين الثلاثة لان الثالث يتساوى مع الثانى فى الأصوات .

هذا ويطلق فى فرنسا على عملية أعادة الأنتخاب مرة ثانية أو ثالثة لعدم حصول أحد من المرشحين على الأغلبية المطلقة فى المرات الأولى عبارة Scrutin de Ballotage .

أصوات الناخبين المقيدين فى الدائرة على الأقل ، ولا يمكن التحقق من ذلك إلا باجراء الأنتخابات . وقد أخذ قانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ عندنا بحل شبيه بما تقدم [١] . أما قانون الأنتخاب الحالى كقانون أنتخاب رقم ١١ لسنة ١٩٢٣ المعدل بالقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ فأنه ينص على ما يأتى : « أذا ظهر أنه لم يتقدم فى دائرة أنتخابية أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحا صحيحاً أعلن وزير الداخلية أنتخاب المرشح بعد أنقضاء الميعاد المتقدم ذكره (ميعاد الترشيح) وبلا حاجة لتولى أجراءات الأنتخاب بالنسبة اليه » . ففي أنتخابات أبريل - مايو سنة ١٩٣٦ فاز عدد كبير من النواب والشيوخ عندنا بالترشيح لعدم وجود منافسين لهم فى دوائرهم . ونفس الطريقة متبعة فى أنكلترا فلا تجرى أنتخابات الا إذا وجد أكثر من مرشح واحد فى الدائرة فأذا لم يتقدم عنها إلا مرشح واحد فاز بدون حاجة لأنتخابات ففى أنتخابات سنة ١٩٢٤ الأنجليزية مثلا كان عدد الذين دخلوا مجلس العموم بدون عملية الأنتخاب لعدم وجود منافس لهم فى دوائرهم ٦٩ عضواً .

٦- *عدم الجمع بين عضوية البرلمان والوظائف العامة* :- هذه قاعدة مقررة فى جميع البلاد النيابية . والحكمة فى منع الجمع بين عضوية البرلمان وأية وظيفة حكومية ذات مرتب هى تحقيق مبدأ فصل السلطات فأن وجود أفراد من الهيئة التنفيذية (الموظفين) ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه من حق المراقبة على تلك (كيف يمكن لبرلمان مكون من مديرين ووكلاء مديريات أن يراقب وزير الداخلية ؟) وينافى ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعة الرؤساء .أضف

---

(١) جاء فى المذكرة الأيضاحية المرفقة بدستور وقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ «وقد دلت التجارب على أنه ليس من المصلحة أن يستغنى عن أجراءات الأنتخاب حيث لا يكون فى الدائرة غير مرشح واحد وأذا كان لا يتوقع نضال أنتخابى فى هذه الظروف فيجب على الأقل أن يتبين بصورة واضحة أن المرشح يلقى تأييداً حقيقياً » . ولذا نصت المادة ٥٢ من قانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ على أنه : « اذا لم يكن فى الدائرة الا مرشح واحد وحصل هذا المرشح فى الأنتخاب على ربع اصوات المندوبين فى الدائرة أعلن أنتخابه وأذا لم يحصل على هذا العدد حدد ميعاد جديد لأنتخابات ثانية فاذا ظل المرشح الأول وحيداً أعلن وزير الداخلية أنتخابه بلا حاجة لمباشرة أجراءات الأنتخابات» .

إلى ذلك أن ما للموظفين من السلطة يعطيهم أمتيازاً على غيرهم أثناء الأنتخابات و بعدها. ولكن عدم الجمع (L'incompatibilité) ليس معناه حرمان الموظفين من ترشيح أنفسهم للبرلمان[١] بل يستلزم فقط تخليهم عن الوظيفة إذا نجحوا فى الأنتخابات وقبلوا النيابة عن الأمة . وكذلك الحال إذا عين أحد أعضاء البرلمان فى وظيفة من الوظائف (فيما عدا المراكز الوزارية أو وكالات الوزارات البرلمانية) فأنه إذا قبل هذا التعيين وجب عليه التخلى عن عضويته فى البرلمان وحينئذ تخلو دائرته الأنتخابية ويجب أجراء أنتخابات جديدة فيها لأنتخاب نائب آخر .

وقد قرر قاعدة عدم الجمع قانون الأنتخاب المصرى الحالى مواد ٦٠ و ٦١ فنكتفى بذكرهما :

مادة ٦٠ — « لا يجمع بين عضوية أى المجلسين وتولى الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ويدخل فى ذلك كل موظفى ومستخدمي مجالس المديريات والمجالس البلدية وكل موظفى وزارة الأوقاف ومستخدميها وكذلك العمد ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع — وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات »[٢].

مادة ٦١ — « كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم فى المادة السابقة وكل عضو بمجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات أنتخب أو عين فى أحد المجلسين يعتبر متخلياً عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل فى الثمانية أيام التالية ليوم الفصل فى صحة نيابته عن تلك العضوية ويعطى الموظف أو المستخدم في حالة القبول حقه في المعاش أو المكافأة على حسب

---

(١) على شرط أن يرشحوا أنفسهم فى غير دوائر عملهم الخاصة (مادة ٢٦ قانون أنتخاب مصرى) « لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه فى دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايخ . »

(٢) معدلة بالقانون رقم ٥٢ سنة ١٩٣٦ الذى أشار لأول مرة الى وكلاء الوزارات البرلمانيين .

الأحوال . وكل عضو في أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار اليها في المـادة المذكورة أو قبل العضوية في أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضويته بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة أو صيرورة أنتخابه في تلك المجالس أو اللجان نهائياً . ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله » .

الفصل السادس

الحكومة ذات النظام الرئيسى وحكومة الجمعية والحكومة البرلمانية

سندرس فى هذا الفصل الأشكال الثلاثة الآتيـة للحكومات : ١ - النظام الرئيسى . ٢- حكومة الجمعية النيابية . ٣- الحكومة أو النظام البرلمانى . وهذه الأشكال الثلاثة ما هى إلا حلول مختلفة لمسألة واحدة ، مسألة تحديد علاقة الحكومة بالبرلمان ، أو بعبارة أخرى تنظيم علاقات السلطتين التنفيذية والتشريعية ببعضهما . فأذا نظرنا إلى دساتير البلاد المختلفة وجدنا أن هناك حلولا ثلاثة : الحل الأول ـ فصل السلطتـين التنفيذية والتشريعية عن بعضهما إلى أقصى حد ممكن (Système de la séparation des pouvoirs) . وقد أخذ بهـذا الحل على الخصوص واضعوا دستور سـنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة الفرنسيين تحت تأثير نظرية مونتسكيو وعوامل أخرى (كالرغبة فى سنة ١٧٩١ فى الحد من سلطة الملك ، تأثير الثورة الأمريكية والدستور الأمريكي الخ .) وأهم مثل فى الوقت الحاضر لنظام الحكم المبنى على فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما فصلا تاماً أو شبه تام - نظرياً على الأقل - هو النظام الرئيسي (Régime présidentiel) المطبق فى الولايات المتحدة الأمريكية والسـائد فى معظم جمهوريات أمريكا اللاتينية .

الحـــل الثانى - خلط أو جمع السلطتين التشريعية والتنفيـذية فى يد واحدة (Système de la Confusion des pouvoirs) . فأذا اجتمعت السلطتـان فى يد فرد واحد كان النظام فردياً كما هوالحال فى الملكية المطلقة (Monarchie absolue) أوالدول الديكتاتورية . وقد سبق الكلام عن ذلك . أما إذا انحصرت السلطتان المذكورتان (التشريعيـة والتنفيذية) فى الجمعية التشريعيـة أو المجلس النيابى فان النظام يعرف حينئذ بنظام حكومة الجمعية النيابية (Gouvernement d'Assemblée) أشارة إلى أن الجمعية النيابية أو المجلس النيابى هو الذى يسود ويحكم . وهذا لا يمنع من وجود هيئة تنفيذية بجانب الجمعية النيابية أو المجلس النيابى ، ولكن الهيئة التنفيذية فى هـذه الحالة تكون خاضعة خضوعاً تاماً للهيئة النيابية وتابعة لها .

الحل الثالث - وسط بين الحلين السابقين فهو لا يفصل السلطتين التشريعيـة والتنفيذية عن بعضهما كما يفعل النظام الرئيسى ولا يخلطهما ببعضهما كما هو الحال فى نظام حكومة الجمعيـة بل ينظم علاقة هاتين السلطتين على أساس التعاون المشترك ، والتضامن فى العمل سوياً ، وتوازن القوى بينهما (Système de collaboration des pouvoirs) . أى أن يكون لكل من السلطتين من الحقوق ما يسمح لها بأيقاف السلطة الأخرى عنـد حدها إذا حاولت أن تتجاوز هذا الحد . وأصـدق مثل على ذلك النظام البرلمانى الذى نشأ فى إنجلترا وأخذته عنها بلاد عديدة . ففى هـذا النظام-كما سنرى- الوزراء الذين يستعملون حقوق السلطة التنفيذية هم فى الوقت نفسه زعماءحزب الاغلبية البرلمانية . الحكومة تشترك مع البرلمان فى الوظيفة التشريعية ، والبرلمان يراقب كيفية قيامها بوظيفتها التنفيذية . لها حله قبل أنتهاء الفصل التشريعى ، وله إسقاطها بالأقتراع على عدم الثقة بها [1] .

يلاحظ مما تقدم أن المحور الذى تدور حوله هذه الأشكال الثلاثة للحكومات

---

(١) هـذه على الأقل هى مميزات النظام البرلمـانى فى أصله وبصرف النظرعن التعديلات أو المسخ الذى أدخلتـه عليـه بعض الدساتير الحديثـة التى ظهرت عقب الحرب العظمى .

هو مبدأ فصل السلطات ، فبعضها - النظام الرئيسى - يطبقه الى أقصى حد مستطاع؛ وبعضها - نظام حكوم الجمعية - يخالفه ويخلط بين سلطتى التشريع والتنفيذ ؛ وأخيراً لا يأخذ به النظام البرلمانى إلا بقدر معقول [١] . ولذا سنتكلم أولا بأختصار عن مبدأ فصل السلطات قبل الكلام عن كل نوع من الأشكال الثلاثة المتقدمة .

مبدأ فصل السلطات: أصبحت نظرية فصـــل السلطات مرتبطة أرتباطاً وثيقاً بأسم مونتسكيو ولو أن الفيلسوف الأنكليزى لوك Locke هو أول الكتاب العصريين الذين لفتوا الأنظار اليهـا فى كتابه (الحكومة المدنية) الذى وضعه غداة ثورة سـنة ١٦٨٨ ، وترجم للغة الفرنسية لأول مرة فى سـنة ١٧٠٠ . قسم لوك سلطات الدولة إلى أربع : التشريعية وهى أهمها فى نظره ، ولذا ذكرها فى المقام الأول . والتنفيذية وهى خاضعة للاولى . والسلطة الأتحادية (Pouvior fédératif) وهى التى بيدها تقرير أمر السلم والحرب وعقد المعاهدات أى المختصة بالعلاقات الخارجية .وأخيراً الـ(Prérogative) وهى مجموع الحقوق الأخرى والأمتيازات التى كانت للملك فى ذلك الوقت.أما السلطة القضائية فلم يعدها لوك كسلطة منفصلة وإنما عدها تابعة للسلطة التشريعية . وقد نصح لوك بفصل السلطتين التشريعية والتنفيذية عن بعضهما ولكنه قرر على العكس من ذلك جمع السلطتين التنفيذية والأتحادية فى يد واحدة. وكان لوك فى بحثه هذا متأثراً بالدستور الأنكليزى فانه رأى فى إنكلترا أن السلطة التنفيذية منفصلة عن السلطة التشريعية وإن لم يكن ذلك على التمام،لأشتراك الملك فى وضع القوانين،ووجوب تصديقه عليها . وفيهـا رأى أيضاً أن ما يسميه السلطة الأتحادية (إدارة الشئون الخارجية) والسلطة التنفيذية متحدتان فى يد الملك .كذلك لاحظ فى إنجلترا أن السلطة القضائية مندمجة لحدما فى السلطة التشريعية لأحتفاظ البرلمان الانجليزى (مجلس اللوردات) بأختصاصات قضائية واسعة . ولم يشتهر مبدأ فصل السلطات إلا بعد أن وضحه مونتسكيو بشكل

---

(١) قارن اسمين(Eléments de dr. Constitutionnel.) جزء ١ ص ٥٢٤ طبعة ٨

"le gouvernement parlementaire atténue la séparation des pouvoirs mais la maintient cependant".

جديد فى كتابه «روح الشرائع أو القوانين » الذى ظهر فى سنة ١٧٤٨ (الباب الحادى عشر الفصل السادس الخاص بدستور انجلترا). لم يكتف مونتسكيو بتقسيم وظائف الدولة الى تشريعية وتنفيذية وقضائية، وهو تقسيم يخالف كما نرى عن تقسيم لوك ، بل قال أيضاً بضرورة توزيع هذه الوظائف على أشخاص مختلفة أو هيئات مستقلة بعضها عن بعض. لماذا ؟ أولا - لأن جمع هذه الوظائف الثلاث فى شخص واحد أو فى جمعية واحدة يؤدى حتما الى الأستبداد. «لا يستقر شيء إذا كان الشخص الواحد أو الهيئة الواحدة تمارس هذه السلطات الثلاث : سلطة سن القوانين ، وسلطة تنفيذ القرارات العامة ، وسلطة الحكم فى الجرائم والفصل فى الخصومات بين الأفراد [1] » . ومن المشاهد من قديم الزمان أن كل ذى سلطة يميل ألى أساءة أستعمالها . « فلكى لا يسيء أحد استعمال سلطته يجب أن تنظم الأمور بحيث توقف كل سلطة السلطة الأخرى عند حدها [2] »

وثانياً — أعتقد مونتسكيو أنه وجد في الدستور الأنكليزى مبدأ فصل السلطات كما تكلم عنه . وقدم نظريته على أنها وليده الملاحظة لا وليده التفكير النظرى وكنتيجة للمقارنة بين النظامين الفرنسى والأنكليزى فى منتصف القرن التاسع عشر . ففى فرنسا كانت السلطات الثلاث (التشريعية والتنفيذية والقضائية) في يد الملك ، بينما كانت هـذه السلطات فى أنكلترا موزعة بين الملك والبرلمان والمحاكم . ولكن أنتقده بعض الكتاب ومنهم الكاتب الانكليزى الكبير ماكولى (Macauly) لأنه فى نظرهم اخطأ فى وصف الدستور الانكليزى ولم يصوره على حقيقته .

فالدستور الانكليزى ليس مؤسساً على فصل السلطات بل على تعاونها وخصوصاً

---

(1) " Tout serait perdu si le même homme ou le même corps des principaux ou des nobles ou du peuple exerçait ces trois pouvoirs : celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les *différents des particuliers*" Esprit des lois, *Livre* XI, Ch. VI.)

(2) "Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir, il faut que par les dispositions naturelles des choses, le pouvoir arrête le pouvoir" (Esprit des lois Ch. IV).

على التعاون الوثيق بين السلطتين التنفيذية والتشريعية الناشىء عن قيام النظام البرلمانى. ولكن يشفع لمونتسكيو أن الحكومة البرلمانية لم تكن أستقرت بعد في أنكلترا فى منتصف القرن الثامن عشر وقت أن وضع مونتسكيو كتابه فى سنة ١٧٤٨ . ومن جهة أخرى لم يقل مونتسكيو بفصل السلطات فصلا تاما مطلقا كما يعتقد البعض [1] وكما حققته بعض الدساتير فيما بعد مغالاة منها فى تطبيق هذا المبدأ، بل قرر أنه من الضروري أن يكون للسلطة التنفيذية الاشتراك فى التشريع لا عن طريق التقرير (Faculté de statuer) بل عن طريق وقف القوانين الصادرة من السلطة التشريعية (Faculté d'empêcher) - وهو ما يعبر عنه الآن بحق الفيتو - حتى تستطيع الدفاع عن نفسها ضد طغيان هذه السلطة الأخيرة . كما قرر أن السلطات الثلاثة بالرغم من فصلها ستجد نفسها بحكم الضرورة مضطرة للتضافر معاً (Seront obligés d'aller de concert) .وهذا أعتراف منه بأن الفصل التام مستحيل التحقيق عملياً . ومهما كان الأمر فقد كان لأفكار مونتسكيو تأثير كبير على دساتير الولايات الأمريكية التى أستقلت عن أنكلترا فى أواخر القرن الثامن عشر . فأخذت بمبدأ فصل السلطات فصلا تاماً منذ سنة ١٧٨٠ دساتير ماساشوست وميريلاند ونيوهمبشير كما أخذ به دستور الولايات المتحدة نفسه الصادر فى سنة ١٧٨٧ . فتكلم فى فصوله الأولى الثلاث عن السلطة التشريعية ثم عن السلطة التنفيذية ثم السلطة القضائية، وجعل كلا من هذه السلطات الثلاث مستقلا عن السلطتين الآخرتين . وقد ظهرت الروح التى أملت على الدستور المذكور هذا الحل فى المقالات التى نشرها ثلاثة من المشرعين الذين أشتركوا فى وضعه وهم هاملتون وجاى وماديسون (Hamilton, Jay, Madison) . جاء فيها « ان وضع جميع السلطات من تشريعية وتنفيذية وقضائية فى يد هيئة واحدة هو الاستبداد بعينه سواء كانت هذه الهيئة مكونة

---

(١) فى الواقع أختلف الكتاب فى شرح نظرية مونتسكيو أنظر فى هذا الشان بحث الأستاذ :—

Marcel de la Bigne de Villeneuve, La fin du principe de séparation des pouvoirs, Paris, 1934.

من فرد واحد أو من أفراد قليلين أوعديدين وسواء، كان أختيارهم بالوراثة أو بالتعيين أو بالأنتخاب [1] » .

وقد أخذ بهذا المبدأ أيضاً رجال الثورة الفرنسية سنة ١٧٨٩ . فجاء فى أعلان حقوق الانسان مادة ١٦ هذه العبارة « أن كل جماعة سياسية لا تضمن حقوق الأفراد ولا تفصل بين السلطات لا دستور لها » .[2] ونص على مثل ذلك فى أعلان الحقوق المتصدر لدستور السنة الثالثة (مادة ٣٢) . كما نص دستور سنة ١٨٤٨ (مادة ١٩) على أن « فصل السلطات هو الشرط الأول لكل حكومة حرة [3] » وطبق دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة مبدأ فصل السلطات الى أقصى حد . وهذا المبدأ هو الأساس الذى تقوم عليه جميع الحكومات ذات النظام الرئيسى .

الفرع الاول

النظام الرئيسى

LE RÉGIME PRÉSIDENTIEL

هذا النوع من الحكومات لا يوجد الا فى الجمهوريات وهو منتشر على الخصوص فى القارة الأمريكية ويتميز عن غيره بحصر السلطة التنفيذية فى يد رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية)، وخضوع الوزراء له وحده خضوعا تاماً وأستقلالهم عن البرلمان ، وفصل السلطتين التنفيذية والتشريعية إلى أقصى حد ممكن

---

(١) جمعت هذه المقالات فى كتاب ترجم الى اللغة الفرنسية سنة ١٩٠٢ بعنوان « الفدير اليست » Le Fédéraliste .

(2) Toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs determinée, n'a point de constitution.

(3) La séparation des pouvoirs est la première condition d'un gouvernemnt *libre*".

(نقول إلى أقصى حد ممكن ولا نقول فصلا تاما لأن الفصل التام لا يمكن تطبيقه عمليا) . وأهم مثل للنظام الرئيسي دستور الولايات المتحدة - أطول الدساتير المكتوبة عمراً (١٧ سبتمبر سنة ١٧٨٧) - وعنه أخذت معظم دساتير جمهوريات أمريكا اللاتينية . وبذلك ذاع النظام الرئيسى فى هذه القارة .

(ا) **النظام الرئيسى فى الولايات المتحدة :** — نجد فى دستور الولايات المتحدة الأركان الثلاثة السابقة التى يتميز بها النظام الرئيسى عن غيره من النظم وخصوصاً عن النظام البرلمانى الذى سندرسه فيما بعد وهى : (١) حصر السلطة التنفيذية فى شخص رئيس الدولة المعين بالانتخاب . (٢) خضوع الوزراء خضوعا تاما لرئيس الدولة المنتخب وحده . (٣) فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية عن بعضهما إلى حد كبير .

١ — **حصر السلطة التنفيذية فى شخص رئيس الدولة المعين بالانتخاب :** فى لدول ذات النظام البرلمانى تتكون السلطة التنفيذية من عنصرين أساسين رئيس الدولة سواء كان ملكا أو رئيسا للجمهورية وهو صاحب السلطة إسميا، والوزارة وهى التى تقوم فعلا باستعمال هذه السلطة. إذ القاعدة المتبعة أن رئيس الدولة البرلمانى لا يستعمل سلطته إلا بواسطة وزرائه . أما في النظام الرئيسى فهذا الازدواج غير موجود . يوجد بلا شك فى جميع الدول ذات النظام الرئيسى وزراء عديدون بجانب رئيس الدولة المنتخب (رئيس الجمهورية) لمعاونته ، ولكن صاحب السلطة التنفيذيه قانونا وفعلا هو هذا الأخير، وما الوزراء إلا مساعدوه المنفذون لإرادته. فالسلطة التنفيذية فى الولايات المتحدة ممثلة ومركزة فى شخص رئيس الجمهورية[1] وهو فى الواقع رئيس الدولة ورئيس الحكومة معاً لأنه يجمع بين اختصاص الوظيفتين . فى سنة ١٩١٩ حينما انعقد مؤتمر فرساى بعد الحرب العظمى كان يترأس مندوبى كل دولة من دول الحلفاء رئيس حكومتها (رئيس الوزارة) ، كلمنصو عن فرنسا ، لويد چورج عن إنكلترا ، أورلندو

---

(١) أنظر مع ذلك ما سنقوله عن مشاركة مجلس الشيوخ الأمريكى لرئيس الجمهورية فى بعض الاختصاصات الهامة .

(Orlando) عن إيطاليا،أما رئيس الوفد الأمريكي فكان الرئيس ولسن نفسه رئيس الجمهورية . ورئيس الولايات المتحدة كما نعلم منتخب من الشعب على درجتين.فناخبو الدرجة الأولى (Voters) ينتخبون ناخبي الرئيس (Electors) ، ولكن أصبح إنتخاب الدرجة الثانية صوريا[1] في الواقع . وأنتخابه بواسطة الشعب وعدم خضوعه للبرلمان يكسبانه قوة وسلطة ونفوذاً لا يتمتع بها الملوك المتوجون ولا رؤساء الوزراء البرلمانيون . ونظراً لوجود حزبين كبيرين منظمين في الولايات المتحدة : الجمهوري (Parti Républicain) والديموقراطي (Parti Démocrate) فأن رئيس الجمهورية يكون تارة من الحزب الجمهوري وأخرى من الحزب الديموقراطي تبعاً لنتيجة إنتخابات الرئاسة . فمن سنة ١٩١٣ إلى سنة ١٩٢١ أي لمدة ثماني سنوات تولى الرئاسة وودرو ولسون وهو من الحزب الديموقراطي . ومن سنة ١٩٢١ إلى سنة ١٩٣٣ كان الفوز حليف الحزب الجمهوري فأنتخب للرئاسة في هذه المدة وارن هاردنج (سنة ١٩٢١ - ١٩٢٣) وكولدج (١٩٢٣-١٩٢٩) وهربرت كلارك هوفر (١٩٢٩-١٩٣٣) وكلهم من الحزب الجمهوري.ثم أخذ الحظ يبتسم من جديد للديموقراطيين ففي أنتخابات نوفمبر سنة ١٩٣٢ - يناير سنة ١٩٣٣ أنتصر فرانكلين ديلانو روزفلت مرشح الحزب الديموقراطي بأغلبية ٤٧٢ صوتاً ضد هربرت هوفر مرشح الحزب الجمهوري الذي

---

(١) في الوقت الذي ينتخب فيه المندوبون (ناخبو الدرجة الثانية) رئيس الولايات المتحدة ينتخبون أيضاً نائب أو وكيل الرئيس (Vice-Président) ووظيفته الحلول محل الرئيس أذا لم يتمكن هذا من أتمام مدة رياسته لسبب من الأسباب كالوفاة أو الاستقالة مثلا، وحينئذ يتمم نائب أو وكيل الرئيس المدة الباقية من الرياسة ففي مارس سنة ١٩٢١ تولى الرياسة وارن هاردنج لكنه توفى سنة ١٩٢٣ وكانت رئاسته تنتهي قانوناً في ٤ مارس سنة ١٩٢٤ فحل محله نائب الرئيس المستر كولدج الى أنتهاء هذه المدة. ثم أعيد انتخابه للرئاسة وبقى فيها الى ٤ مارس سنة ١٩٢٩ . ولكن في الظروف العادية قد لا يكون لنائب الرئيس عمل يذكر لذلك نص الدستور على توليه رئاسة مجلس الشيوخ. فرئيس مجلس الشيوخ بحكم الدستور في الولايات المتحدة الأمريكية هو نائب رئيس الجمهورية .

حصل على ٥٩ صوتاً فقط[1] وبناء عليه لم تتجدد رياسة هذا الأخير وبدأت رياسة خلفه فى ٤ مارس سنة ١٩٣٣ . وفى الانتخابات الأخيرة (نوفمبر سنة ١٩٣٦ - يناير سنة ١٩٣٧) فاز الرئيس روزفلت للمرة الثانية على مرشح الحزب الجمهورى لاندون (Landon) فوزاً كبيراً إذ استولى على نتيجة الأصوات فى ٤٦ولايةمن أصل الـ ٤٨ ولم يترك لخصمه إلا ولايتين فقط . وبعثت هذه الانتصارات والزيادة المستمرة فى عدد النواب والشيوخ من الحزب الديموقراطى فى نفوس الديموقراطيين أملا كبيراً فى حكم البلاد مدة طويلة (١٢ سنة أخرى على الأقل حسب تقدير البعض) وحملتهم على وضع خطط أقتصادية وأجتماعية واسعة النطاق كما شجعت الرئيس روزفلت على المضى فى مشروعاته العظيمة إلى أبعد حد ممكن ولو أضطرته الحالة إلى تعديل الدستور وتغيير نظام المحاكم الأتحادية وخصوصاً المحكمة العليا التى كانت سببا فى تعطيل كثير من مشروعاته الأقتصادية أذ قضت بعدم دستوريتها كما رأينا فى موضع آخر .

والمرشح الذى يفوز ينفذ سياسة الحزب الذى ينتمى اليه . ولكن فى الواقع يتمتع رئيس الجمهورية فى الولايات المتحدة بسلطة كبيرة فى تكييف هذه السياسية وتنفيذها أذ هو رئيس الحزب الظاهر طول مدة بقائه فى رئاسة الجمهورية أى لمدة أربعة أو ثمانية أعوام أذا جدد أنتخابه . ولا يتجدد أنتخاب رئيس الجمهورية كما نعلم أكثر من مرة واحدة وهى عادة متبعة ومحترمة منذ عهد أول رئيس للجمهورية

---

(١) هذه الأصوات هى أصوات المندوبين أى ناخبى الدرجة الثانية (Electors) أما عدد أصوات ناخبى الدرجة الأولى (voters) التى حصل عليها كل حزب فى نوفمبر سنة ١٩٣٢ فهى ٢٢،٨٢١،٨٥٥ صوتا للحزب الديموقراطى (روزفلت) ضد ١٥،٧٦١،٨٤١ صوتاً للحزب الجمهورى (هوفر) . وحصل المستر توماس مرشح الحزب الأشتراكى الذى يزداد بسرعة مدهشة فى أمريكا الآن على ٨٨٤،١٧ صوتاً . ونلاحظ ان أنتخاب أول درجة يقع دائماً كل أربع سنوات فى شهر نوفمبر وأنتخابات ثانى درجة فى شهر يناير الذى يليه ولا يتولى الرئيس الجديد الرياسة الا فى ٤ مارس الواقع بعد الانتخابات . ولكن عدل هذا التاريخ أخيراً وأصبحت مدة الرئاسة تبتدأ فى ٢٠ يناير بعد تمام الأنتخابات . وعلى ذلك بدأت رئاسة فرنكلان روزفلت الثانية فى ٢٠ يناير سنة ١٩٣٧ (بدلا من مارس) وتنتهى فى ٢٠ يناير سنة ١٩٤١ .

الأمريكية جورج واشنطن وأن لم ينص عليها صراحة فى صلب الدستور [١] فالخطة أو السياسة التى يتبعها رئيس الجمهورية هى الى حد كبير خطته أو سياسته الشخصية وتحمل طابعه الخاص خصوصاً إذا كان الرئيس من الشخصيات الفذة كوودرو ولسن أوفرانكلين روزفلت [٢].

٢ - **خضوع الوزراء خضوعا تاما لرئيس الجمهورية وحده** : - أما الوزراء ويطلقون عليهم فى الولايات المتحدة لقب سكرتيرون Secrétaires فهم خاضعون خضوعا تاما لرئيس الولايات المتحدة ويستمدون منه سلطتهم واختصاصاتهم فليست لهم سياسة خاصة بل ينفذون سياسة الرئيس وله أن يجبرهم على ذلك . فقد عزل الرئيس جاكسون (١٨٢٩-١٨٣٧) وزيرين للمالية حتى وجد الوزير (السكرتير) الذى قبل أن ينفذ سياسته . وحدث حينما كان الرئيس ولسن مريضا فى أواخر رياسته أن حاول سكرتير الخارجية فى ذلك الوقت المستر لانسنج Lansing جمع زملائه الوزراء للاتفاق معهم على خطة عامة للعمل فلم يكد الرئيس ولسن يسترد صحته حتى كتب له « انى أعزلك لأنك حاولت أن تطبق سياسة غير سياستى وبحسب الدستور سياستى هى التى يجب أن تسود » . فالوزراء فى النظام الرئيسي يلعبون دورا ثانويا محضا لتنفيذ إرادة رئيس الجمهورية وسياسته الخاصة . ورئيس الجمهورية هو العامل الأول والمحرك الأساسي للسلطة التنفيذية . وهذا عكس ماعليه الحال تماما فى النظام البرلمانى ، فالوزراء فى النظام البرلمانى هم الذين يستعملون سلطات

---

(١) وقد أشار الرئيس الحالى (روزفلت) فى أوائل سنة ١٩٣٧ عقب تجديد انتخابه أشارة غير صريحة الى سنة ١٩٤١ كسنة أعتزاله للسياسة ففهم من ذلك ضمنا أنه لن يتقدم لترشيح نفسه لرئاسة الجمهورية عن الحزب الديموقراطى مرة ثالثة احتراماً للعادة الدستورية المتبعة .

(٢) لنتذكر مع ذلك ما أصاب ولسن من الفشل عندما أصر على ادخال امريكا فى عصبة الأمم ومثله يخشى أن يصيب روزفلت من جراء اصراره على ضروب من التجديد لاتتفق والتقاليد الأمريكية كمحاولته زيادة عدد أعضاء المحكمة العليا الأتحادية من ٩ ألى ١٥ عضواً . أذ كان نصيب هذا المشروع الفشل التام أمام مجلس الشيوخ (يوليو سنة ١٩٣٧) .

وجميع حقوق رئيس الدولة الدستورية ، وهم أصحاب السلطة الفعلية لا رئيس الدولة فانه صاحب السلطة أسميا فقط.

(١) *رئيس الجمهورية حر فى أختيار وزرائه* : - ورئيس جمهورية الولايات المتحدة هو الذى يعين الوزراء (Secrétaires) ويعزلهم كما يريد . حقيقة أنه بحسب الدستور يجب أخذ موافقة مجلس الشيوخ على تعيين كبار موظفى الدولة الاتحادية ويشمل هذا النص الوزراء ، ولكن جرى العرف ومجاملة مجلس الشيوخ The senatorial) courtesy (منذ سنة ١٧٨٧ على أن يترك المجلس المذكور للرئيس الحرية التامة فى أختيار وزرائه بدون أن يتدخل فى هذا الأختيار. وقد جرى بعض رؤساء الولايات المتحدة فى بادىء الأمر كجورج واشنطن (١٧٨٩ — ١٧٩٧) وتوماس جفرسون (١٨٠١ — ١٨٠٩) وماديسون (١٨٠٩-١٨١٧) ومنرو (١٨١٧ - ١٨٢٥) على أن لايعينوا فى المراكز الوزارية الا الأشخاص الممتازين بالكفاءة . ولكن خالف هذه الخطة الرئيس أندرو جاكسن (١٨٢٩-١٧٣٧) فلم يختر للوزارة الا الأشخاص المخلصين لذاته بصرف النظر عن كفاءتهم . ويروى عن الرئيس جرانت (١٨٦٩ — ١٨٧٧) أنه وزع كراسى الوزارة على أتباعه ومخلوقاته خصوصا من كان منهم مرح المزاج حتى يدخلوا السرور على قلبه .[١] أما الرئيس روزفلت الحالى فانه يميل إلى اختيار وزرائه ومساعديه من بين الأفراد الواسعي الخبرة والكفاءة لذلك أطلقوا على أعوان الرئيس روزفلت فى أمريكا The Brains trust أى اتحاد الأدمغة.

واذا كان رئيس الولايات المتحدة لا يتقيد برغبة الكونجرس (البرلمان) أو برغبة مجلس الشيوخ فى أختيار السكرتاريين (الوزراء) ألا أنه بصفته الرئيس الرسمى للحزب الديموقراطى أو للحزب الجمهورى (بحسب الأحوال) لايستطيع غالباً أن يختار للوزارة ألا أشخاصا من حزبه. والأستثناءات لهذه القاعدة قليلة. كما أنه كثيراً ما يجد نفسه مضطراً أدبيا على الاقل لمكافأة السياسيين أو رجال المال الذين ساعدوه مساعدة

---

(١) أنظر كتاب دوبريه (Dupriez) الجزء الثانى ص ٣٨ وعنوانه "les Ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique":-

"Grant, peupla aussi Le Cabinet de ses créatures confiant des portefeuilles à des favoris dont l'humeur joyeuse l'égayait".

خاصة أثناء الحملة الانتخابية للرئاسة (أما بمجهوداتهم أو بتبرعهم بالمال اللازم لتنظيم هذه الحملة أو بتنحيهم عن ترشيح أنفسهم حتى يفسحوا له المجال) بمنحهم بعض الكراسى الوزارية.

(٢) *رئيس الجمهورية يعزل وزرائه متى شاء* :— أما حرية الرئيس فى عزل وزرائه فكاملة بعد أن كانت موضع خلاف فى الماضي. لقد أثيرت هذه المسألة فى عهد وشنطن فقال البعض أنه ليس للرئيس عزل وزرائه الا بموافقة مجلس الشيوخ، والبعض الآخر بأن عزلهم من حق الرئيس وحده. وطرحت المسألة على بساط البحث من جديد أثناء الخلاف الشديد بين الرئيس أندرو جونسون (١٨٦٥-١٨٦٩) والكونجرس. ففى سنة ١٨٦٧ وافق الكونجرس على قانون الوظائف المدنية Civil Tenure Act وجاء فيه أن جميع الموظفين المدنيين الذين يعينون بأتفاق رئيس الجمهورية ومجلس الشيوخ لا يعزلون من مراكزهم إلا بموافقة السلطتين المذكورتين. ومعنى ذلك حرمان رئيس الجمهورية من عزل السكرتيرين بمفرده لأنهم دستوريا لا يعينون إلا بموافقة مجلس الشيوخ. وقد نفذ هذا القانون بالرغم من « ڤيتو» رئيس الجمهورية بعد أن أقره مجلسا البرلمان (الكونجرس) ثانية بأغلبية الثلثين. وبالرغم من القانون المذكور عزل الرئيس جونسون فى السنة التالية وزير الحربية مع أن أغلبية الكونجرس كانت ضد هذا العزل. وترتب على مخالفة القانون أتهام الرئيس بواسطة مجلس النواب أمام مجلس الشيوخ ولكنه برىء بجهد لعدم توفر أغلبية ثلثى الأصوات الضرورية للحكم عليه بالأدانة. ولم يكن هذا القانون إلا وليد ظروف خاصة (النزاع القائم بين الكونجرس والرئيس جونسون) ولذا لم يطبق طويلا بعد أنتهاء مدة رئاسة هذا الأخير. فعدل أولا فى رياسة خلفه جرانت (١٨٦٩ - ١٨٧٧) وألغى نهائيا فى سنة ١٨٨٧، وعليه أسترد رئيس الولايات المتحدة سلطته فى عزل السكرتاريين (الوزراء) بكامل الحرية. وهذه الحرية التامة فى تعيين الوزراء وعزلهم لا يتمتع بها رئيس الدولة (ملكا كان أو رئيسا للجمهورية) فى النظام البرلمانى كما سنرى.

ويجب أن نشير هنا إلى حادث دستورى هام وقع أثناء رئاسة المستر كولدج فى فبراير سنة ١٩٢٤ ، حمل الكونجرس وخصوصاً مجلس الشيوخ على وزير البحرية

فى ذلك الوقت حملة شديدة لورود أسمه فى فضيحة مالية متعلقة بأمتيازات زيت البترول فى مقاطعتى كاليفورنيا وأهيو . ووافق مجلس الشيوخ على أقتراح برغبة قدمه بعض أعضائه يرجون فيه من رئيس الجمهورية أبعاد الوزير المذكور . ولكن رئيس الجمهورية رفض أن يعترف بهذا الأقتراح لمساسه بحقوق السلطة التنفيذية ، وصرح بأنه « بعد أن يفرغ مستشارو الحكومة القانونيون من دراسة الموضوع سيتخذ الأجراءات التي تتطلبها المصلحة العامة . أما مسألة عزل رجال السلطة التنفيذية والوزراء - فى غير حالة الأتهام - فهى من أختصاص السلطة التنفيذية دون غيرها » . وهذا التصريح مطابق تماماً لنص الدستور وللعرف الدستورى فى الولايات المتحدة لأن عزل الوزراء أو بقاءهم معلق هناك بأرادة رئيس الجمهورية وحده[1] .

(٣) لا يوجد فى الولايات المتحدة مجلس وزراء ولا رئيس للوزارة :

ومن جهة أخرى لا يوجد فى النظام الرئيسى كما تطبقه الولايات المتحدة على الخصوص مجلس وزراء Cabinet ولا رئيس وزراء بالمعنى المعروف فى البلاد البرلمانية كأنجلترا ومصر وفرنسا مثلا . فكل وزير أو سكرتير فى الولايات المتحدة مسئول شخصياً عن أدارته امام رئيس الجمهورية مباشرة لا أمام البرلمان ولا تضامن هناك فى المسئولية . ويحصل أحياناً - وهى عادة متبعة منذ عهد الرئيس جفرسون (١٨٠١-١٨٠٩) - أن يجمع رئيس الجمهورية جميع الوزراء للأستنارة برأيهم أو لمناقشة موضوع من الموضوعات الهامة ولكن شتان بين هذه الجلسات وجلسات مجلس الوزراء فى الدول البرلمانية . فمجلس الوزراء فى النظام البرلمانى هو المهيمن على مصالح الدولة ، يرسم السياسة العامة التى تسير عليها الحكومة ، ويقرر أهم المسائل التى يجب عرضها عليه ، ويتخذ قراراته بالأغلبية . أما أجتماعات الوزراء فى الولايات المتحدة فهى للمشورة والمداولة فقط ولا

---

(١) نلاحظ مع ذلك أن الرئيس كولدج أحتفظ فى تصريحه بدراسة الموضوع وأتخاذ القرار الذى توجبه المصلحة العامة . وفى الواقع بعد التصريح المذكور بعدة ايام قدم وزير الحربية الذى كان سببا فى هذه الضجة أستقالته ويرى البعض أن أستقالته كانت نتيجة لحملة الشيوخ أى أن مجلس الشيوخ هو الذى حمل الوزير بطريقة غير مباشرة على الأستقالة .

يترتب عليها صدور قرارات لأن الفصل والتقرير من أختصاص رئيس الجمهورية وحده ، ورأى أغلبية الوزراء بل رأيهم جميعاً (بالأجماع) لا يلزم رئيس الجمهورية مطلقاً. حصل مرة أن دعا الرئيس أبراهام لنكولن (١٨٦١ - ١٨٦٥) وزراءه (السكرتارين) للمداولة فى أمر من الأمور وكان رأى الوزراء جميعهم وعددهم ٧ مخالفاً لرأى الرئيس لنكولن فأستنتج لنكولن من هذه المداولة النتيجة العكسية الغريبة الآتية : « سبعة أصوات بالرفض ، صوت واحد بالقبول ، الأغلبية للرأى الأخير » . ومعناه أنه سواء وافق الوزراء أو لم يوافقوا على رأى رئيس الجمهورية فأن رأيه مع ذلك هو النافذ، وفى أستطاعة رئيس الجمهورية ألا يدعو وزرائه للأجماع ويكتفى بأن يتخذ جميع القرارات بنفسه ثم يكلفهم بعد ذلك بتنفيذها . (١) هذه الظروف لم تساعد على ظهور رئيس للوزارة كما هو الحال فى البلاد البرلمانية ، فنظام رئيس الوزراء Prime Minister غير معروف فى الولايات المتحدة لأن رئيس الحكومة الفعلى والقانونى هو رئيس الجمهورية.

٣ — **يتميز النظام الرئيسى أيضاً بفصل السلطتين التنفيذية والتشريعية عن بعضهما ألى أقصى حد ممكن** : فنى الولايات المتحدة مسقط رأس النظام الرئيسى ، الحكومة مستقلة عن الكونجرس (البرلمان) إلى حد كبير كما أن الكونجرس مستقل عن الحكومة . ولكن أستقلال أو فصل السلطتين ليس تاماً كما سنرى :

(١) **أستقلال الكونجرس عن الحكومة** : رئيس الولايات المتحدة لا يدعو البرلمان سنوياً للأنعقاد كما هى القاعدة فى النظام البرلمانى بل ينعقد المجلسان

---

(١) أنظر دوبريه Dupriez المرجع السابق Les Ministres dans les pays d'Europe et d'Amérique جزء ٢ . فبعد أن قال فى ص ١٠٥ بأنه لا وجه للشبه بين الوزراء فى النظام الرئيسى الأمريكى والوزارة فى النظام البرلمانى الأنجليزى:—

(Le Cabinet americain ne ressemble en rien au Cabinet Anglais)

ذكر فى صحفة ٤٩ : "Le Président (des Etats-unis) peut même se passer complètement de conseils de ses ministres, résoudre à lui seul les questions les plus graves, et leur ordonner d'assurer l'exécution de ses volontés."

من تلقاء نفسها[1]. ولا يمكنه حل مجلس الشيوخ أو النواب (وفى الواقع ليست الحاجة ماسة لهذا الحل لأن مجلس النواب لا ينتخب إلا لمدة قصيرة : مدة سنتين فقط ، أما مجلس الشيوخ فلا يمثل الشعب بل الولايات او المقاطعات المختلفة)، وليس لرئيس الجمهورية حق أقتراح القوانين أذ هذا من حق اعضاء البرلمان «الكونجرس» وحده وكل مايملكه (الرئيس) بحسب نص الدستور هو أن «يوصى» أو يلفت نظر «الكونجرس» إلى مسألة من المسائل الهامة فى رسالة (Message) يبلغها اليه[2] ولكن ليس له أن يقدم للبرلمان مشروع قانون بالمعنى المعروف أى مشروعاً مقسما إلى مواد يلتزم المجلسان بمناقشته كما هو الحال بالنسبة لرئيس الدولة فى البلاد البرلمانيه . وأخيراً فأن السلطة التنفيذية لا تقوم بعمل الميزانية وتقديمها للمجلس كما هو المتبع فى النظام البرلمانى أيضاً بل يكتفى سكرتير (وزير) المالية بتقديم خطاب سنوى (Lettre du sécretaire du Trésor) للبرلمان يبين فيه حاجات الحكومة ، ولكن لا يحضر الوزير أمام البرلمان للدفاع عن الميزانية لأنه ليس للوزراء فى الولايات المتحدة حضور الجلسات والكلام فى المجلسين.

(٢) **أستقلال الحكومة عن الكونجرس** :— ومن جهة أخرى فليس للبرلمان (الكونجرس) أية سلطة أو رقابة على الوزراء (اللهم عن طريق الأتهام Impeachment) فلا يستطيع البرلمان أسقاط الوزراء أو الأقتراع على عدم الثقة بهم لأنهم غير مسئولين سياسياً أمام البرلمان ولا يخضعون له بل لرئيس الولايات المتحدة وحده . وهم ليسوا أعضاء فى البرلمان ولا يستطيعون بأى حال الجمع بين الوزارة وعضوية أحد المجلسين كما هو المتبع فى البلاد البرلمانية . ولا يحضرون جلسات المجلسين ولا يشتركون فى

---

(١) لرئيس الولايات المتحدة مع ذلك دعوة الكونجرس لدورة غير عادية ولكنه لا يستعمل هذا الحق ألا فى المناسبات الهامة .

(٢) فى بدء كل دورة عادية يلفت رئيس الولايات المتحدة فى رسالته السنوية نظر الكونجرس ألى التشريعات المهمة التى ترغب السلطة التنفيذية من البرلمان سنها . وبعض رؤساء الولايات المتحدة ومنهم الرئيس روزفلت الحالى يحضر بنفسه إلى الكونجرس لقراءة رسالته أو توصياته (وهذا يشبه خطبة العرش فى البلاد الملكية البرلمانية). وكثيرا مايعتمد الرئيس على اعوانه واصدقائه فى البرلمان لتقديم ماتراه الحكومة من مشروعات القوانين.

مناقشاتهما ولا يستطيع البرلمان أن يرغمهم على حضور جلساته[1] . وإذا أراد الوزراء في الولايات المتحدة مشاهدة ما يجرى فى أحد المجلسين فشأنهم فى ذلك شأن سائر أفراد الجمهور، فهم يجلسون فى الشرفات المخصصة للزائرين إذ لا يوجد لهم مقاعد خاصة فى قاعة الجلسات نفسها كالوزراء البرلمانيين . فتتميز جلسات الكونجرس فى الولايات المتحدة ، ذات النظام الرئيسي ، عن جلسات المجالس النيابية فى الدول البرلمانية « بغياب الوزارة » . كل هذا يشعر بأستقلال السلطتين التنفيذية والتشريعية عن بعضها ولكن الفصل بين السلطتين المذكورتين ليس تاماً كما قلنا .

الأستثناءات من قاعدة فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية فى الولايات المتحدة. بعضه هذه الاستثناءات نص عليها الدستور وبعضها استلزم العمل :—

١ — هناك أستثناءات ثلاثة هامة نص عليها الدستور : ١) حق الفيتو . ٢) أشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الولايات المتحدة فى بعض الأمور وخصوصاً فى السياسة الخارجية . ٣) حق الكونجرس فى أتهام رئيس الجمهورية والوزراء .

(١) **فيتو رئيس الجمهورية** : رئيس الولايات المتحــدة لا يملك حق أقتراح القوانين إلا أن له حق الأعتراض التوقيفى Veto Suspensif على القوانين الصادرة من الكونجرس[2] وفى هذه الحالة يعود القانون إلى البرلمان ولا يمكن أن يمر إلا إذا أقره كل من المجلسين ثانية بأغلبية الثلثين . فيكفى أن يكون ثلث أعضاء أحد المجلسين زائداً واحداً من رأى الرئيس حتى يظل القانون معطلا . ولم يبق حق

(١) الحال بعكس ذلك فى النظام البرلمانى — المادة ٦٣ من دستورنا المصرى البرلمانى تنص : « للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات إلا إذا كانوا أعضاء ، ولهم أن يستعينوا بمن يرونه من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته » .

(٢) يجب على رئيس الولايات المتحدة ان يستعمل حقه هذا فى ظرف عشرة أيام من موافقة مجلسى البرلمان «الكونجرس» على القانون .

الأعتراض هذا حبراً على ورق كحق التصديق أو كحق الفيتو المعطى لبعض رؤساء الدول البرلمانية (أنجلترا . فرنسا . بلجيكا . مثلا) بل كثيراً ما يستعمـله رؤساء الولايات المتحدة عدة مرات فى العام الواحد بدون أن يثير ذلك غضب البرلمان أو أحتجاجه . وقد لجأ بعض الرؤساء كالرئيس كولدج ألى تسبيب أعتراضه بحزم وشدة لا تخفى أنتقاده لسياسة البرلمان . وأكثر البعض الآخر من أستعمال هذا الحق كالرئيس كليفلند حتى أصبح يعرف « بالرئيس فيتو » (President Veto) . واعترض الرئيس فرنكلين روزفلت فى سنه ١٩٣٥ على عدة قوانين ثانوية سنها البرلمان وفى ١٢ مايو ١٩٣٥ على الخصوص اعترض على القانون القاضى بزيادة مكافأة جنود الحرب القدماء نظراً لما سيترتب عليه من تكليف خزانة الدولة ٢ ملياراً ونصف المليار من الدولارات ولكن وافق على القانون المذكور ثانية مجلس النواب فى يناير سنة ١٩٣٦ بأغلبية ٣٢٤ صوتاً ضد ٦١ ومجلس الشيوخ بأغلبية ٧٦ صوتاً ضد ١٩ . ولما كانت هذه الأغلبية فى كل من المجلسين تزيد على الثلثين فقد نفذ القانون بالرغم من فيتو رئيس الجمهورية . ولم يحل هذا دون استعمال الرئيس لحق الأعتراض المعطى له أكثر من مرة خلال عامى ١٩٣٦ و ١٩٣٧ . ويصح التساؤل عما إذا كان حق الفيتو هذا يتعارض حقيقة مع مبدأ فصل السلطتين التشريعيه والتنفيذية الذى أخذ به دستور الولايات المتحدة. والجواب يتوقف عند الكتاب النظريين على الأقل على تكييف حق الفيتو نفسه. فأذا أعتبرنا أن هذا الحق عمل من أعمال التشريع فأن أستعماله بواسطة رئيس الجمهورية ، وهو رئيس السلطة التنفيذية ، يتعارض مع فصل السلطات . أما إذا قلنا بأنه لا يدخل فى عداد الأعمال التشريعية فأن التعارض يزول . وإذا رجعنا إلى رأى الشراح وخصوصاً إلى التمييز الشهير الذى أوضحه مونتسكيو بين حق التقرير (Droit da statuer) وحق المنع (dr. d'empêcher) لقلنا بأن الفيتو المعطى لرئيس الولايات المتحدة ككل فيتو توقيفى آخر لا يخالف مبدأ فصل السلطتين التشريعيـة والتنفيـذية . وأن الذى يستعمـل حق الفيتو لا يشـترك فى وضع القانون وتقريره ، أما اعتراضه فيوقف القانون فقط الى أن تتوفر شروط معينة : كأغلبية الثلثين مثلا . ولـكن مهما كان الأمر فان وجود هذا الحق يحمل البرلمان على الأهتمام بمعرفة

رأى رئيس الجمهورية قبل وضع تشريع قد يكون نصيبه التعطيل . ويوجد شيء من التعاون بين السلطتين التشريعية والتنفيذية يخفف من فصل السلطات فصلا تاماً .

(٢) أشتراك مجلس الشيوخ مع الرئيس فى بعض الأعمال : —

أما الاستثناء الثانى لمبدأ فصل السلطات الذى أخذ به الدستور الأمريكى فناتج عن مركز مجلس الشيوخ الخاص . فمجلس الشيوخ فى الولايات المتحدة و هو الذى يمثل الدويلات المختلفة الداخلة فى الاتحاد (لكل ولاية ممثلان اثنان فى مجلس الشيوخ بصرف النظر عن مساحتها وعدد سكانها) ليس مجلساً تشريعيا كمجلس النواب فحسب بل يشترك أيضاً مع رئيس الولايات المتحدة فى بعض الأعمال التى من أختصاص السلطة التنفيذية وخصوصا فى أدارة السياسة الخارجية . فهنالك أولا عدة وظائف هامة لا يمكن رئيس الجمهورية أن يعين فيها أحداً الا بموافقة مجلس الشيوخ ومنها وظائف السكرتارين (الوزراء) أنفسهم. ولكن رأينا ان المجاملة أقتضت ترك تعيينهم لرئيس الولايات المتحدة بمفرده وأصبحت هذه المجاملة عادة دستورية ثابته . وعلى العكس تقضى قواعد المجاملة بين مجلس الشيوخ ورئيس الجمهورية أن لا يعين هذا الأخير موظفا من موظفى الاتحاد (Fonctionnaire Fédéral) فى ولاية من الولايات إلا اذا أخذ مقدما رأى ممثلى هذه الولاية فى مجلس الشيوخ أذا كان هذان الممثلان من حزب الرئيس على الأقل . فاذا أهمل الرئيس أخذ رأيهما فقد يرفض مجلس الشيوخ بأجمعه أعطاء موافقته على هذا التعيين تضامنا منه مع ممثلى الولاية المذكورة . وعليه أصبح فى الواقع أمر تعيين كبار موظفى الاتحاد فى كل ولاية من الولايات من عمل ممثلى هذه الولاية فى مجلس الشيوخ . وقد انتقد الرئيس روزفلت هذه العادة وأظهر رغبته فى وجوب تعديلها .

ويتمسك مجلس الشيوخ على الخصوص بضرورة الحصول على موافقته قبل تعيين السفراء والوزراء المفوضين فى الخارج و بذلك يتسنى للمجلس مراقبة سياسة الرئيس الخارجية . ويقوى من هذه المراقبه أنه لا يمكن لرئيس الولايات المتحدة أن يصدق على معاهدة دولية ألا اذا وافق عليها مجلس الشيوخ بأغلبية الثلثين . وهناك أمثلة عديدة لرفض مجلس الشيوخ التصديق على معاهدات حصل عليها رئيس الدولة . أهمها رفض

الشيوخ لمعاهدة فرساى الشهيرة بما فيها عهد عصبة الأمم بالرغم من الدور الكبير الذى لعبه الرئيس ولسن شخصيا فى صياغة هذه المعاهدة وفى خلق تلك العصبة. وفى سنة ١٩٣٦ رفض الشيوخ الموافقة على أنضمام الولايات المتحدة ألى محكمة العدل الدولية بلاهاى (كان عدد الموافقين ٥٢ والمعارضين ٣٦ فلم تتوفر أغلبية الثلثين المطلوبة). ونظرا لتدخل مجلس الشيوخ فى المصادقة على المعاهدات وفى تعيين السفراء والوزراء المفوضين ولاشتراكه مع رئيس الولايات المتحدة فى السياسة الخارجية فللجنة الشئون الخارجية فى هذا المجلس شأن كبير. وكان لبعض رؤساء هذه اللجنة شهرة عالمية كالشيخ بوراه (Sénateur Borah) مثلا الذى كان نفوذه فى عهد رئاسة هوفر على الخصوص لا يقل عن نفوذ وزراء الخارجية فى الدول الأخرى ويفوق بكثير نفوذ وزير (سكرتير) الخارجية فى الولايات المتحدة نفسها [1].

(٣) **الاتهام الجنائى** : رأينا ان الوزراء (السكرتاريين) فى الولايات المتحدة لا يخضعون إلا لرئيس الجمهورية وحده فهم غير مسئولين سياسيا أمام البرلمان وليس للبرلمان رقابة عليهم. ولكن هناك أستثناءاً هاما لهذه القاعدة اذ لمجلس النواب حق أتهام رئيس الجمهورية ونائب الرئيس وجميع الموظفين الاتحاديين المدنيين بما فى ذلك الوزراء [2] أمام مجلس الشيوخ. أما الاسباب التى تبرر هذا الاتهام فقد ذكرها الدستور وهى «الخيانة والرشوة وغير ذلك من الجنايات والجنح الكبرى». وهذه العبارة الأخيرة غامضة، وفسرها بعض الشراح فى بدء عهد الجمهورية تفسيرا واسعا إذ أدخلوا فيها الأخطاء السياسية. ولو كان الأمر كذلك وقبل هذا التفسير لتحول النظام الرئيسى الذى أنشأه دستور ١٧٨٧ ألى نظام برلمانى بتحول مسئولية الوزراء الجنائية أمام البرلمان الى مسئولية سياسية كما حصل فى أنجلترا. ولكن الذى أستقر عليه الرأى هو أن سلاح

---

(١) الشيخ وليم بوراه من الحزب الجمهورى وعليه فقد تخلى عن رئاسة لجنة الأمور الخارجية بمجلس الشيوخ منذ أنتصار الحزب الديموقراطى وتولى فرنكلين روزفلت الحكم فى ٤ مارس سنة ١٩٣٣.

(٢) لا يستثنى من ذلك الا رجال البحرية والجيش لأنهم يحاكمون عسكريا.

الأتهام هذا لا يمكن أستعماله إلا إذا ارتكب رئيس الجمهورية أو الوزراء فعلا يعد جناية أو جنحه فى نظر قانون العقوبات أو اتهم بالخيانة العظمى .

ولكن كل ما يستطيع أن يحكم به مجلس الشيوخ على رئيس الجمهورية أو الوزير الذى يتهمه مجلس النواب هو العزل من الوظيفة ليس ألا [1]. فاذا ما عزل أمكن بعد ذلك أحالته على المحاكم الجنائية العادية إذا كان العمل الذى أرتكبه يعد جريمة في نظر قانون العقوبات . ولم يستعمل الكونجرس سلاح الأتهام هذا ألا نادرا ولم يحاول أن يتخذ منه آلة للتخلص من الوزراء الذين يغضبونه أو للتأثير فى سياسة السلطة التنفيذية وأخضاعها لأرادته نظرا لطول اجراءاته وتعقدها وأشتراط أغلبية ثلثى الأصوات للحكم بالادانة [2] . فلم يحاكم من رؤساء الولايات المتحدة منذ أعلان الأستقلال للآن الا رئيس واحد هو الرئيس جونسون Johnson سنة ١٨٦٨ ومع ذلك حكم ببراءته ولم يعزل من الرئاسة لعدم توفر أغلبية ثلثى الأصوات فى مجلس الشيوخ (كانت نتيجة الأقتراع ٣٩ صوتا بالأدانة و ٢٠ صوتا بالبراءة) . ولم يتهم من الوزراء ألا وزير واحد أيضا أتهم بالتلاعب بالأموال العمومية ولكنه أستقال قبل أجراءات المحاكمة وعلى ذلك أوقفت المحاكمة أذ كل مايستطيع مجلس الشيوخ الحكم به فى حالة الأدانة كما رأينا هو العزل من الوظيفة ، وقد أصبح هذا العزل مستحيلا بأستقالة الوزير المتهم نفسه .

٢ – وأدى التطبيق العملى للدستور من جهة أخرى الى أيجاد شىء كبير من التعاون بين السلطة التنفيذية والتشريعية : — فان كان الوزراء لايحضرون جلسات الكونجرس ولا يستطيع هذا أن يرغمهم على تقديم حساب عن أدارتهم ألا أن التعاون بين السلطتين تم عن طريق اللجان البرلمانية الدائمة وهى التى تقوم فعلا

---

(١) فى أنجلترا المجلس اللوردات الذى له محاكمة الوزراء بناء على أتهام مجلس النواب أن يحكم على الوزير بعقوبة جنائية تصيبه فى حريته أو ماله .

(٢) المقصود ثلثاى أصوات مجلس الشيوخ لأنه هو الذى يحاكم بناء على أتهام مجلس النواب .

بمعظم العمل التشريعي ، إذ تكاد تقتصر وظيفة المجلس في جلساته العمومية على تسجيل أعمال اللجان . وأذا رغبت السلطة التنفيذية في الحصول على تشريع من التشريعات أو على أعتماد من الأعتمادات فانها تفاوض اللجنة البرلمانية المختصة . وبما أنها في حاجة ألى أرضاء هذه اللجان لكى تحصل على ماتريده من التشريعات فأنها تقبل الخضوع لنوع من الرقابة البرلمانية على أعمال الأدارة التنفيذية عن طريق هذه اللجان.

والنتيجة التي يجب أن نستخلصها مما تقدم هي أن فصل السلطتين التشريعية والتنفيذية أن صح نظريا فمن الصعب تطبيقه عمليا لأن السلطتين المذكورتين هيئتان في دولة أو نظام واحد ، فتعاونهما ولو ألى حد محدود ضروري لنجاح هذا النظام ولسير الأعمال . ودستور الولايات المتحدة وهو أهم مثل للنظام الرئيسي لايطبق فصل السلطات (التشريعية والتنفيذية) فصلا تاما مطلقاً . فمجلس الشيوخ كما رأينا يشترك مع رئيس الجمهورية في تعيين كبار موظفي الأتحاد ، وفي التصديق على المعاهدات الدولية ، ولمجلس النواب الحق في أتهام رئيس الجمهورية ووكيله والوزراء وكبار الموظفين أمام مجلس الشيوخ الذي له محاكمتهم (وأن كانت هذه الطريقة لا تستعمل ألا نادرا) ، ورئيس الجمهورية يمكنه أن يعترض على القوانين التي يوافق عليها المجلسان ، وقد حققت الحياة العملية شيئا من التعاون بين الحكومة والبرلمان عن طريق اللجان البرلمانية . لذلك كله أذا قلنا أن النظام الأمريكي أو الرئيسي مبني على فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية فيجب أن نراعي أن المقصود بذلك ليس الفصل بينهما فصلا تاما بل فصلا نسبيا . المقصود بذلك على الخصوص أن الفصل بين السلطتين المذكورتين في النظام الرئيسي أكبر وأظهر من الفصل بينهما في النظم الأخرى كالنظام البرلماني الذي تتعاون فيه السلطتان تعاونا وثيقا مستمراً عن طريق أشخاص الوزراء أو هيئة الوزارة كما سنرى .

ب — النظام الرئيسي وجمهوريات أمريكا اللاتينية.

أخذت الأغلبية الساحقة لدول أمريكا اللاتينية بالنظام الرئيسي مقلدة في ذلك

الولايات المتحدة الشمالية ولكن تختلف دساتيرها عن بعضها وعن دستور الولايات المتحدة نفسه فى كثير من التفصيلات وفى كيفية تطبيق هذا النظام . وخففت معظم هذه الدساتير من مبدأ فصل السلطات الذى يقوم على أساسه النظام الرئيسى. ففي جمهوريات الأرجنتين وكولومبيا وپارجواى وشيلى يسمح للوزراء بحضور جلسات البرلمان ولكنهم غير مسئولين سياسيا أمامه . وأعطى دستور جمهورية البرازيل الأخير الصادر فى ١٦ يوليه ١٩٣٤ (مادة ٣٧) [1] لمجلس النواب الحق فى دعوة أى وزير أمامه للأستفهام منه عن الشئون المتعلقة بوزارته وقرر أن أمتناع الوزير بدون عذر عن الحضور موجب لمحاكمته . وفى جمهوريات بوليفيا وفنزويلا فللبرلمان الحق فى لوم الوزارة ولكن لايترتب على هذا اللوم سقوط الوزارة فهى غير مسئولة سياسيا ألا أمام رئيس الجمهورية وحده . أما مسئولية الوزراء أمام البرلمان فمقرره فى پيرو وفى جمهورية خط الأستواء (République de l'Equateur). ونص فى دستور هذه الجمهورية الأخيرة على أنه اذا سقطت الوزارة فلا يصح لأعضائها أن يتولوا الوظائف العامة قبل أنتهاء سنتين . وفى الواقع لايمكن أعتبار نظام الحكم فى هاتين الجمهورتين (پيرو . أكواتور) رئيسيا بل هو خليط بين النظام الرئيسى والنظام البرلماني (مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان) . ولقد أنتقد كثير من الكتاب وعلى رأسهم العلامة الفرنسى أسمين أخذ دول أمريكا اللاتينية بالنظام الرئيسي ولاحظوا أن النظام البرلماني ربما كان أكثر ملائمة لطباع سكان هذه الدول أذ هم يثورون لأقل الأسباب. فلو كان النظام البرلماني هو المتبع لأكتفى الشعب أو البرلمان بقلب الوزارة دون أن يلجأ ألى خلع رئيس الجمهورية بطريق العنف والثورة ، ولظل رئيس الجمهورية من جهته بعيدا تاركا الحكم لوزرائه المسئولين (وبذلك يؤمن جانبه) ، ولكن نلاحظ مع ذلك أن مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان مقررة في پيرو (بدستور سنة ١٩١٦ وبدستور ١٩ أبريل سنة ١٩٣٣ مادة ١٧٣) ومع هذا فالأضطرابات مستمرة فى هذه الجمهورية [2]. والوزراء مسئولون سياسيا أمام البرلمان فى جمهورية الأكواتور

---

(1) Annuaire de L'institut Intern. de Dr. public, 1935, P. 486

(2) Voir Annuaire interparlementaire 1936, P. 210 ets

(دستور ٢٦ مارس سنة ١٩٢٩) ومع ذلك فحياتها السياسية مزيج من الديكتاتورية والثورات المزمنة [١]. وقد جربت جمهورية شيلى النظام البرلماني من سنة ١٨٩١ الى سنة ١٩٢٤ ولكن أنهت هذه التجربة بثورة عاد بعدها النظام الرئيسي الى الظهور فى هذه الجمهورية فى دستور ١٨ سبتمبر سنة ١٩٢٥ . وقد انتقد الرئيس آرتورو اليساندري (Arturo Alessandri) ، رئيس جمهورية شيلى والذى كانت له اليد الطولى فى وضع هذا الدستور الجديد ، النظام البرلمانى [٢] مقرراً خلافاً لما رآه بعض الكتاب الأوربيين ، كالعلامة أسمين مثلا ، أن هذا النظام البرلمانى لا يصلح لجمهوريات أمريكا اللاتينية وخير منه بالنسبة لها النظام الرئيسي.

والواقع أن المسألة ليست مسألة نظم فحسب بل مسألة تربية سياسية وكثير من شعوب أمريكا اللاتينية تنقصه هذه التربية . وساعد على الفوضى السياسية تكوين هذه الدول والشعوب من خليط من الأجناس (الجنس الأبيض والجنس الأسود والهنود الحمر) ولقد شعر بذلك بوليڤار محرر أمريكا اللاتينية فى القرن الماضى حينما قال كلمته الشهيرة « أمريكا الجنوبية لا يمكن حكمها » .

الفرع الثانى

حكومة الجمعية (او الهيئة) النيابية

Gouvernement d'Assemblée

النظام الرئيسي أساسه فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية الى حد كبير، أما نظام حكومة الجمعية النيابية ، فيقوم على خلط هاتين السلطتين إذ يمتاز هذا الشكل بين

---

(1) Annuaire interparl. 1936 P. 96.

(٢) انظر كتابه : Prlementarisme et Régime Présidentuel, Paris, 1930
وقد أعيد انتخاب الرئيس اليساندرى لرئاسة جمهورية شيلى مرة ثانية فى ٣٠ أكتوبر ١٩٣٣ لمدة ٦ سنوات .

الحكومات بتفوق السلطة التشريعية على السلطة التنفيذية وبخضوع الحكومة خضوعاً تاماً للبرلمان ويطلقون على السلطة التنفيذية فى هذه الحالة فى اللغة الفرنسية عبارة (Exécutif-agent) لبيان تبعيتها للهيئة التشريعية . والأصل فى هذا النظام أن تكون السلطتان التنفيذية والتشريعية مركزتين فى المجلس أو فى الجمعية النيابية . ويقع هذا كثيراً عقب الثورات إذا ما دعيت جمعية تأسيسية لوضع دستور جديد بعد انهيار السلطات الموجودة فأن الجمعية التأسيسية،نظراً لعدم وجود حكومة قانونية، تجمع حينئذ الوظيفتين التشريعية والتنفيذية معاً حتى يوضع الدستور الجديد ويعمل به. ولكن لما كان من المستحيل عملياً لجمعية كبيرة العدد أن تقوم بنفسها بأعمال الوظيفة التنفيذية العديدة فأنهاتلجأحينئذ لاختيار شخص أوهيئة مكونة من عدد قليل من الأشخاص للقيام بهذه الوظيفة تحت إشراف ومراقبة الجمعية نفسها وطبقاً لما ترسمه لهم ويكون لها بطبيعة الحال عزلهم فى أى وقت تشاء .

وقد جربت فرنسا هذا النظام مراراً أبان الثورات العديدة التي أنتابتها .وكان أول عهدها بحكومة الجمعية عقب حوادث ١٠ أغسطس سنة ١٧٩٢ التى أدت إلى إلغاء الملكية ودعوة الجمعية الوطنية المعروفة فى التاريخ بأسم (La Convention Nationale) لوضع دستور جديد . فمن ٢١ سبتمبر سنة ١٧٩٢ إلى ٢٦ اكتوبر سنة ١٧٩٥ أى لمدة ثلاثة سنوات تقريباً كانت السلطتان التنفيذية والتشريعية محصورتين فى يد هيئة الجمعية الوطنية هذه التى أختارت للقيام بأعمال السلطة التنفيذية مجلساً تنفيذياً مؤقتاً (Conseil Exécutif Provisoire) أشبه شىء بمجلس الوزراء،ولكن هذا المجلس التنفيذى كان خاضعاً خضوعاً تاماً للجمعية ولجانها . فالجمعية الوطنية فى الواقع هى التى كانت تحكم البلاد بواسطة هذه اللجان[1] . وبعد ثورة ١٨٤٨ وسقوط حكومة الملك لوي فيليب أصبحت السلطتان التنفيذية والتشريعية من جديد فى يد الجمعية التأسيسية (Assemdlée Constituante) التى أنعقدت حينئذ للنظر فى وضع دستور جديد، وأنابت

---

(١) أهم هذه اللجان كما هو معروف فى التاريخ لجنة الدفاع العام (Comité de défense générale) ولجنة الأنقاذ (Comité de salut public)،وقدطغت هذه الأخيرة على الخصوص على سلطة المجلس التنفيذى .

الجمعية عنها فى أستعمال السلطة التنفيذية ، أولا لجنة مكونة من خمسة أشخاص[1] ثم بعد ذلك شخصاً واحداً وهو الجنرال كافينياك (Cavaignac). وفى سنة ١٨٧١ بعد سقوط الامبراطور نابليون الثالث وأنعقاد الجمعية الوطنية (L'Assemblée Nationale) فى ٨ فبراير سنة ١٨٧١ (وهى التى وضعت دستور سنة ١٨٧٥ الحالى) وبعد أن أصبحت السلطتان التنفيذية والتشريعية فى يدها، أختارت الجمعية المذكورة المسيو تيير (Thiers) ليقوم بأعمال السلطة التنفيذية ، وجاء فى قرار تعيينه أنه يظل خاضعاً للجمعية بحيث يكون لها عزله فى أى وقت[2] .

ظاهر مما تقدم أن نظام حكومة الجمعية لم يطبق فى فرنسا إلا فى حالات أستثنائية وعقب الثورات وفى المدة اللازمة لوضع دستور جديد، ولكن سنرى مع ذلك أن النظام البرلمانى الفرنسى كما تطبقه فرنسا منذ سنة ١٨٧٦ للآن قد تحول فى الواقع إلى نظام شبيه بنظام حكومة الجمعية يسود فيه البرلمان على الحكومة .

وقد أخذ بعض الدساتير خصوصاً بعد الحرب العظمى بنظام حكومة الجمعية النيابية لا كنظام أنتقال بل كنظام ثابت للحكم . فقررت السلطة للمجالس النيابية وحولت الحكومة أو الهيئة التنفيذية إلى مجرد آلة لتنفيذ أغراض المجلس أو الهيئة النيابية . فأولا . — الهيئة النيابية (البرلمان . المجلس النيابى . الجمعية الوطنية) هى التي تختار أعضاء السلطة التنفيذية أى رئيس الجمهورية والوزراء أنفسهم وتراقبهم وتحاسبهم وتعزلهم كما تشاء . ثانياً — لم تمنح هذه الدساتير للأفراد القائمين بالسلطة التنفيذية أى سلاح أو وسيلة دستورية يتقون بها تعسف الهيئة النيابية كحق التأجيل أو حق حل البرلمان أو مجلس النواب مثلا . وفى الواقع لا محل لحق الحل فى نظام حكومة الجمعية النيابية لأن حق الحل هذا يقصد به حفظ التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية (كما هو الحال فى النظام البرلمانى) أما فى نظام حكومة الجمعية فأن هذا التوازن غير موجود

---

(١) هم : Lamartine, Ledru - Rollin, Arago, Garnier - Pages, Marie:

(٢) ولكنه نظراً لمكانة المسيو تيير الشخصية وسابق خدماته ومقدرته الخطابية الفائقة أمكنه أن يؤثر فى الجمعية حتى تاريخ سقوطه فى ٢٤ مايو سنة ١٨٧٣ . فولت الجمعية الوطنية مكانه وفى نفس اليوم المارشال مكماهون.

أصلا ، إذ أساس هذا النوع من الحكومات - كما قلنا - هو خضوع السلطة التنفيذية خضوعاً تاماً للمجلس أو الجمعية النيابية

أما أهم الدساتير التي أخذت أو تأثرت إلى حد كبير بنظام حكومة الجمعية بعد الحرب العظمى فهي دستور أستونيا الصادر في ١٥ يونيه سنة ١٩٢٠ ، ودستور النمسا الصادر في أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ (قبل تعديله في سنة ١٩٢٩) ، ودستور تركيا في ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٤ (في النص لا في العمل) ، ومعظم دساتير الولايات الألمانية الداخلة في تكوين دولة الريخ (بروسيا . باقاريا الخ) . ولنلاحظ مع ذلك أن هذه الدساتير تختلف عن بعضها في التفصيلات وأن دستوراً واحداً منها (أستونيا) هو الذي أخذ بنظام حكومة الجمعية أخذاً تاماً . أما الدساتير الأخرى فجاءت في الواقع مزيجاً من هذا النظام ومن النظام البرلماني . ولذلك قد يحتار الشارح أو الكاتب في وصفها والحكم عليها ، فإذا نظرنا الى بعض نصوصها وجدنا أنها قريبة الشبه جداً بنظام حكومة الجمعية وإذا قرأنا النصوص الأخرى حسبنا أنها تقرر النظام البرلماني .

وظاهر أن واضعي بعض هذه الدساتير (دستور النمسا سنة ١٩٢٠ وتركيا سنة ١٩٢٤) أرادوا تقرير الكلمة العليا للهيئات النيابية ولكن الضرورة العملية ألجأتهم إلى الاحتفاظ بشيء من الاستقلال للهيئة التنفيذية كما وأن واضعي البعض الآخر أنما قصدوا تقرير النظام البرلماني ولكنهم مسخوه مسخاً وقووا الهيئة النيابية لدرجة أخلت بالتوازن بين الحكومة والبرلمان (دساتير بروسيا و باقاريا مثلا) . وسنتكلم بأيجاز عن هذه الدساتير لبيان إلى أي حد أخذ كل منها بنظام حكومة الجمعية النيابية ونشير بعد ذلك إلى الدستور الاتحادي السويسري فكثيراً ما يدخلونه في هذا النوع من الحكومات .

١ — دستور استونيا الصادر في ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ أظهر مثل لنظام حكومة الجمعية في الدساتير الحديثة — ١) المجلس النيابي هو الذي يعين الحكومة ويعزلها — ٢) الحكومة لا سلطة لها على المجلس : —

نصت المادة ٣٥ من الدستور المذكور على أن الجمعية الوطنية (المجلس النيابي)

هي التي تتولى السلطة التشريعية بالنيابة عن الشعب . والمادة ٥٧ على أن « حكومة الجمهورية هي التي تتولى السلطة التنفيذية في الدولة » . وقد تشعر هذه النصوص بوجود سلطتين تنفيذية وتشريعية مستقلتين عن بعضهما ولكن الأمر خلاف ذلك تماماً - فالجمعية الوطنية المؤلفة من مائة عضو منتخبين بالاقتراع العام المباشر لمدة ثلاث سنوات هي التي تعين الحكومة (مادة ٥٩ دستور)، والمقصود بالحكومة بحسب نص الدستور (مادة ٥٨)، رئيس الدولة والوزراء .

ومن نسميه برئيس الدولة ليس في الحقيقة إلا رئيس الوزارة . فهو الذي يحاسب كل وزير على أعماله ويرأس مجلس الوزراء (مادة ٦١) ولقبه الحقيقي في أستونيا « عميد الدولة »[1] وهو أقرب لرئيس الوزارة منه لرئيس الجمهورية بالمعنى المعروف . فدستور ١٥ يونيه سنة ١٩٢٠ أنشأ في الواقع جمهورية بدون رئيس، زيادة في أضعاف السلطة التنفيذية وأخضاعها لسلطة الجمعية الوطنية . والجمعية المذكورة لا تعين الحكومة فحسب بل تحدد أيضاً عدد الوزراء، وتعين لكل وزير الوزارة التي يشغلها، وترسم لهم السياسة التي يتبعونها (مادة ٥٨). وكما أنها تملك تعيين أعضاء الهيئة التنفيذية فأنها تملك أيضاً عزلهم . فاذا أعلنت عدم ثقتها برئيس (عميد) الدولة أو بأحد الوزراء يجب عليه أن يستقيل. واذا سحبت ثقتها عن الحكومة جميعها أي عن رئيس (عميد) الدولة والوزراء معاً وجب عليهم التخلي عن الحكم (مادة ٦٤). ولا تملك السلطة التنفيذية وسيلة دستورية تستطيع بها الدفاع عن نفسها ضد هجمات الجمعية الوطنية . فليس لها تأجيل أنعقاد الجمعية الوطنية ولا حلها ولا الألتجاء إلى الشعب بطريق الأستفتاء في الخلاف القائم بينهما . وليس لرئيس الدولة الأعتراض على القوانين الصادرة من الجمعية بل ولا حق أصدار هذه القوانين، فمكتب الجمعية هو الذي يقوم بأصدار القوانين التي تسنها هذه (مادة ٥٣) .

وقد ظهر فساد هذا الدستور (الذي حصر السلطة كلها في يد الجمعية النيابية) منذ السنوات الأولى لتطبيقه، فقدمت عدة أقتراحات بتعديله أهمها أقتراح بانشاء

---

(1) Riigivanem أنظر Annuaire de l'Institut. Intern de droit public' 1934, P. 317 et s.

رئيس جمهورية قوى غير مسئول سياسياً أمام المجلس النيابي ومنتخب من الشعب لمدة خمس سنوات، واعطائه حق تعيين الوزراء والاعتراض على القوانين (حق فيتوموقت) وحل المجلس النيابي عند اللزوم، تعاونه وزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان. وقد عرض هذا الاقتراح على الشعب للاستفتاء في ١٤ و ١٥ و ١٦ أكتوبر سنة ١٩٣٣ فوافق عليه. وعلى ذلك تم تعديل الدستور وفقاً للاقتراح المذكور. وعدلت أستونيا عن نظام حكومة الجمعية الى نظام برلمانى تتمتع فيه الهيئة التنفيذية بسلطات كانت محرومة منها فى الدستور القديم[1].

٢ — *مثال آخر لحكومة الجمعية النيابية: النمسا دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠. فشل هذا النظام وتعديل الدستور بقصد تقوية السلطة التنفيذية*: — أخذ دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠، وهو أول دستور لجمهورية النمسا بعد انفصالها عن أمبراطورية النمسا والمجر عقب الهزيمة فى الحرب العظمى، بنظام شبيه جداً بالذى قررته جمهورية أستونيا بدستور ١٥ يونيه سنة ١٩٢٠ مع تعديله تعديلا طفيفاً. فأنشأ دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ رئيساً للجمهورية ولكنه جعل أنتخاب الرئيس بواسطة مجلسى البرلمان الأتحادى مجتمعين، مجلس النواب(Conseil National) ومجلس المقاطعات (Conseil Fédéral) ،مادة (٦٠ من الدستور). ونعلم أن انتخاب رئيس الجمهورية بواسطة البرلمان مصدر ضعف للسلطة التنفيذية. قرر الدستور قبل تعديله سنة ١٩٢٩ عدم مسئولية رئيس الدولة سياسياً وعدم مسئوليته جنائياً إلا إذا اعتدى على الدستور أو أرتكب جريمة من الجرائم العادية وسمح البرلمان الأتحادى بمحاكمته (مواد ٦٣ و ٦٨ و ١٤٢) وفى غير هذه الأحوال يضمن الرئيس البقاء فى الحكم طول مدة الرياسة، وهى أربع سنوات، بغير أن يكون للبرلمان أن يعزله قبل أنتهائها. إلا أن الدستور جرده فى الوقت نفسه من أهم الحقوق التى يتمتع بها رؤساء الدول. فهو لا يشترك فى التشريع، ولا يملك حق أقتراح القوانين فأقتراحها من حق البرلمان

---

(١) هناك حركة مع ذلك فى أستونيا ترمى الى تعديل الدستور مرة أخرى وأنشاء برلمان مكون من مجلسين أحدهما يمثل الأحزاب السياسية والثانى المصالح الأقتصادية.

والوزراء وحدهم ، ولا حق الأعتراض عليها Droit de veto ،ولا يعين الوزراء بل الذى يعينهم هو مجلس النواب نفسه (مادة ٧٠) ويقتصر عمل رئيس الجمهورية فى هذه الحالة على مجرد أمضاء أمر توليتهم يوم حلفهم اليمين أمامه (مادة ٧٢) . ومجلس النواب هو الذى يحاسب الوزراء على أعمالهم ويعزلهم متى شاء لأنهم مسئولون سياسياً أمامه وحده (مادة ٧٤). فرئيس الجمهورية معين بواسطة مجلسى البرلمان ، والوزراء أنفسهم يعينون ويعزلون بواسطة أحد مجلسى البرلمان وهو مجلس النواب. هذا وحده كاف لبيان تبعية وخضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية . ومن الجهة الأخرى لا تملك السلطة التنفيذية أية وسيلة دستورية للدفاع عن نفسها ضد الهيئة النيابية . فرئيس الجمهورية لا يملك تأجيل أنعقاد البرلمان إذ الحق المذكور أعطى لمجلس النواب ذاته مادة ٢٨، ولا تملك السلطة التنفيذية حل البرلمان بل لمجلس النواب إذ شاء أن يحل نفسه بنفسه مادة ٢٩. وهكذا لمجلس النواب أن يلهو بأسقاط الوزارة كما يريد بدون أن يخشى سلاح الحل. فالتوازن معدوم تماماً بين السلطتين التنفيذية والتشريعية وخضوع الأولى للثانية خضوعاً تاماً راجح فى جميع نصوص الدستور المذكور .

ولم تلبث النمسا أن ندمت على إضعاف السلطة التنفيذية لهذا الحد وحصر السلطة فى مجلس النواب ، خصوصاً بعد أن ظهر عجز البرلمان ومجلس النواب على الخصوص عن القيام بوظائفه فى الظروف الحرجة التى كانت تجتازها البلاد . إذ كان عليها بعد خروجها مهزومة من الحرب العظمى وقد فقدت معظم أراضيها وسكانها بضم جزء كبير منها إلى الدول المنتصرة المجاورة لها، أن تصلح من شئونها الأقتصادية والمالية والأجتماعية والسياسية . وشعر الجميع بضرورة تقوية السلطة التنفيذية وفعلا عدل الدستور لأول مرة فى سنة ١٩٢٥ ثم فى سنة ١٩٢٩ . وثبّت هذا التعديل الأخير مركز السلطة التنفيذية وزاد فى أختصاصاتها . فجعل أنتخاب رئيس الجمهورية بواسطة الشعب مباشرة بدلا من انتخابه بواسطة البرلمان ، وفى ذلك تقوية للسلطة التنفيذية كلها. وأعطاه حق تأجيل أنعقاد البرلمان، وحل مجلس النواب،وتعيين الوزراء ، وبذلك تحول نظام حكومة الجمعية النيابية الذى أخذ به فى سنة ١٩٢٠ إلى نظام برلمانى فى سنة ١٩٢٩ ، مع الميل إلى تقوية السلطة التنفيذية . بل أقتضت الظروف الألتجاء إلى

نظام شبه ديكتاتورى فى عهد حكومة المستشار دولفوس (Dollfuss) أولا ثم المستشار شوشنج (Shuchingg) رئيس الوزارة الحالى. وألغى دستور سنة ١٩٢٠ كله فى ٣٠ أبريل سنة ١٩٣٤ وأستعيض عنه بدستور جديد منذ أول مايو سنة ١٩٣٤ جاء متأثراً بالنظريات الفاشيستية .

٣ — دستور تركيا الصادر فى ٢٠ ابريل سنة ١٩٢٤ يأخذ فى نصوصه بنظام حكومة الجمعية ولكن فى الواقع تفوق السلطة التنفيذية كبير:

إذا نظرنا الى نصوص هذا الدستور وحدها نجد أنها حصرت السلطة فى المجلس النيابى الوحيد « المجلس الوطنى الكبير » المنتخب من الشعب ونصت على ذلك صراحة المادة ٥ من الدستور : « السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية مركزتان فى المجلس الوطنى الكبير » . وهو يتولى السلطة التشريعية بنفسه أما السلطة التنفيذية فيتولاها بواسطة رئيس الجمهورية ومجلس الوزراء (مواد ٦ و ٧ دستور) . ولما كان رئيس الجمهورية والوزراء وسطاء عن المجلس النيابى ليس إلا ، فطبيعى أن يعطى الدستور المجلس المذكور حق تعيينهم . ولذا نصت المادة ٣١ على أن رئيس الجمهورية ينتخبه المجلس الوطنى الكبير من بين أعضائه ولمدة الفصل التشريعى ويجوز أعادة أنتخابه (عدة مرات بدون تحديد). حقيقة أن رئيس الجمهورية هو الذى يختار رئيس الوزراء والوزراء الآخرين بناء على أقتراح هذا الأخير الا أن أختياره مقيد بعدة شروط تضمن خضوع الحكومة للمجلس النيابى. فجميع أعضاء الوزارة يجب أن يختاروا من بين أعضاء المجلس الوطنى الكبير . ويجب على الوزارة أن تتقدم بعد تشكيلها بكامل هيئتها الى المجلس ، وعليها فى ظرف ثمانية أيام على الأكثر أن تبين له سياستها العامة وبرنامجها وتطلب منه التأييد . ولهذا الأخير فى أى وقت اسقاط الحكومة (مادة ٤٦).

أما من حيث علاقة السلطتين ببعضهما فقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية حق ڤيتو بسيط يمكن التغلب عليه بأقرار المشروع من جديد بالأغلبية العادية (مادة ٢٣) . ولكن رئيس السلطة التنفيذية لا يملك تأجيل أنعقاد المجلس الوطنى، ولا يحتاج المجلس لدعوة الحكومة له لكى يعقد جلساته بل ينعقد من تلقاء نفسه وبدون دعوة فى أوائل نوفمبر من كل عام (مادة ١٤) . وبالطبع لا تملك السلطة التنفيذية حل

المجلس الوطنى لأنها تابعة لهذا المجلس ونائبه عنه فلا يعقل أن يكون لها حله . واذا تأملنا فى جميع هذه النصوص وغيرها من الدستور التركى كالمادة ٢٦ التى تشير إلى أختصاصات المجلس الوطنى الكبير نجد أن السلطة التنفيذية أشبه بلجنة يختارها المجلس الوطنى لتنفيذ أرادته[١]. ولكن ما الذى أدى اليه التطبيق العملى ؟ نعلم أن على رأس الجمهورية التركية الغازى مصطفى كمال منشىء تركيا الحديثة فهو يتولى الرياسة بدون أنقطاع منذ ٢٩ أكتوبر سنة ١٩٢٣ اذ أعيد انتخابه بالأجماع فى أول نوفمبر سنة ١٩٢٧ و ٤ مايو سنة ١٩٣١ وأول مارس سنة ١٩٣٥ . أما رئيس الوزارة فهو الجنرال عصمت «باشا» منذ ٣ مارس سنة ١٩٢٥ . ويتمتع كمال أتاتورك بسلطة يحسده عليها كثير من رؤساء الدول . أما المجلس الوطنى الكبير فهو يتبعه كظله يسير معه حيث شاء لا يعصي له أمراً أو يرفض طلبا . وجميع أعضاء هذا المجلس تقريباً من أنصار « الغازى » ومن أعضاء حزب الشعب (parti populaire) الذى هو رئيسه . أما المعارضة فتكاد تكون معدومة . فى ٢ فبراير سنة ١٩٣٥ فى أثناء الأنتخابات العامة التى تمت فى يناير وفبراير سنة ١٩٣٥ قرر مجلس أدارة حزب الشعب التركى برئاسة مصطفى كمال نفسه وفى أثناء فحصه لترشيحات الحزب أن يترك ١٦ مقعداً للمرشحين المستقلين حتى يكون للمعارضة أو للنقد صوت مسموع فى المجلس الوطنى[٢] ووضح ذلك مصطفى كمال فى بيانه إلى الناخبين المندوبين قائلا : - « أن عملنا الوطنى لن

---

(١) نلاحظ مع ذلك أن خضوع السلطة التنفيذية للسلطة التشريعية فى تركيا أقل مما كان عليه الحال فى أستونيا (دستور ١٥ يونية سنة ١٩٢٠ القديم) والنمسا (دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ الملغى). ففى أستونيا قبل تعديل الدستور كان لا يوجد رئيس جمهورية بالمعنى المعروف بل رئيس وزارة يقوم فى الوقت نفسه بوظيفة رئيس الجمهورية كما أنه هو والوزراء جميعهم يعينون بواسطة المجلس النيابى . أما فى تركيا فمنصب رئيس الجمهورية من الأسس المهمة التى نظمها الدستور ، ورئيس الجمهورية التركية هو الذى يعين الوزراء . وفى النمسا حسب دستور سنة ١٩٢٠ السابق هناك رئيس جمهورية بالمعنى المعروف ولكنه لا يملك تعيين الوزراء كزميلة فى تركيا ، بل يعينهم مجلس النواب كما أن رئيس الجمهورية النمساوية فى دستور سنة ١٩٢٠ لا يملك حق الفيتو بعكس رئيس الجمهورية التركية فله حق فيتو بسيط (مادة ٣٥ دستور) .

(٢) أنظر Annuaire Interparlementaire 1936, Turquie ص ٢٥٦

يزداد ألا قوة إذا أمكن لمواطنين مخلصين مستقلين عن حزبنا أنتقاده ومناقشته داخل المجلس» . وتمت انتخابات المجلس الوطني في ٨ فبراير سنة ١٩٣٥ فنجح جميع مرشحي حزب الشعب ومن بين الفائزين في الانتخابات ١٣ من المستقلين منهم ٤ من الأقليات الجنسية والدينية (أروام ٢ أرمن ١ أسرائيليين ١). فاذا كان دستور تركيا في نصه يؤدي ألى تفوق السلطة التشريعية وألى نظام حكومة الجمعية النيابية فأن التطبيق العملي منذ أن نفذ هذا الدستور للآن جعل الغلبة للسلطة التنفيذية لدرجة أن أدخل كثير من الكتاب تركيا في عداد الدول الديكتاتورية .

٤ — وقد يتحول النظام البرلماني الى نظام شبيه بنظام حكومة الجمعية النيابية اذا اختل التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية أختلالا ظاهراً لمصلحة هذه الاخيرة ورجحت كفة البرلمان على كفة الحكومة :

والأمثلة على ذلك كثيرة في الدساتير الصادرة بعد الحرب العظمى نذكر منها دستوري بروسيا (٢٥ يناير سنة ١٩١٩) وباقاريا (١٤ أغسطس سنة ١٩١٩). أخذ كل منهما عن النظام البرلماني بعض قواعده (المسئولية الوزارية) ومسحته الخارجية ولكنهما أضعفا من جهة أخري سلطة الحكومة لدرجة أدت الى تحول النظام البرلماني فيهما ألى نظام سيادة الجمعية (الهيئة النيابية). فأولا — استغنى كل من الدستورين البروسي والباقاري كجميع دساتير الدويلات الداخلة في دولة الريش عن وظيفة رئيس الدولة . — وثانيا — جعلا تعيين الوزارة كلها (باقاريا) أو رئيسها على الأقل (بروسيا) من حق البرلمان أو المجلس النيابي ، وهذا طبيعي لعدم وجود رئيس للدولة تستند اليه هذه المهمة الدستورية . فنصت المادة ٥٨ من دستور ١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ الباقاري على أن : « المجلس النيابي يعين رئيس الوزراء ثم يعين بقية الوزراء بالأتفاق مع هذا الأخير »، بينما تنص المادة ٤٥ من دستور ٢٥ يناير سنة ١٩١٩ البروسي على أن « مجلس النواب يعين بدون مناقشة رئيس الوزراء وهذا يعين الوزراء الآخرين » . ثالثاً — لم يعط للوزارة الحق في حل المجلس النيابي (باقاريا) أو قيد هذا الحق بقيود

ثقيلة (بروسيا)[1] . وكانت النتيجة الطبيعية لهذه الحلول أن طغت سلطة البرلمان على سلطة الحكومة أو الوزارة . ولكن خفف من أستبداد المجلس النيابي أو البرلمان أخذ كل من الدستورين المذكورين ، كغيرهما من دساتير الولايات الألمانية ودستور الريش نفسه ، ببعض مظاهر الحكومة النصف المباشرة وخصوصاً بحق الحل الشعبي . فكان للناخبين في بروسيا وبافاريا الحق في الأقتراع على حل المجلس النيابي قبل أنتهاء مدته (مادة ٣٠ بافاريا و١٤ بروسيا) . كما قرر الدستوران المذكوران أجراءات وأغلبية خاصة يجب على المجلس النيابي اتباعها للأقتراع على عدم الثقة بالوزارة (مواد ٥٥ بافاريا و ٧٥ بروسيا) . وقد ألغيا هذان الدستوران مع دساتير جميع الولايات الالمانية بعد أن أصبحت دولة الريش دولة موحدة .

٥ — **نظام حكومة الجمعية النيابية في سويسرا** : يعتبر كثير من الشراح أن النظام الذى قرره الدستور الأتحادى السويسرى[2] هو نظام حكومة الجمعية النيابية . وفى الواقع يشتمل هـذا الدستور على بعض مميزات النظام المذكور كتعيين أعضاء السلطة التنفيذية بواسطة السلطة التشريعية . فبينما تنص المادة ٧١ من الدستور على أن السلطة العليا فى الأتحاد يتولاها البرلمان الأتحادى المؤلف من مجلسين، المجلس الوطنى (Consiel National) ومجلس المقاطعات (Conseil des Etats)، ذكرت المادتان ٩٥ و٩٦ منه أن السلطة الأدارية والتنفيذية العليا للأتحاد يتولاها مجلس (Conseil Fédéral)

---

(١) نصت المادة ١٤ من دستور بروسيا (٢٥ يناير سنة ١٩١٩) على أن لمجلس النواب أن يقرر حل نفسه . ويحل أيضاً أذا قررت ذلك هيئة مكونة من رئيس الوزراء ومن رئيسى مجلسى البرلمان (مجلس النواب ومجلس المقاطعات) ، أو بناء على أقتراح الشعب وموافقته بطريق الاستفتاء (الحل الشعبى) . ويلاحظ أن الحل فى الحالة الثانية ليس من حق رئيس الوزارة وحده بل يجب موافقة رئيس مجلس النواب ورئيس مجلس المقاطعات أيضاً . أو أحدهما على الأقل . أما فى الدستور البافارى فان حق الحل أعطى للمجلس النيابى نفسه وللشعب بطريق الأقتراح الشعبى ولم يعط للحكومة.

(٢) دستور سنة ١٨٧٤ وقد عدل ٣٢ مرة منذ هذا التاريخ .

مكون من سبعة أشخاص ينتخبهم البرلمان الاتحادى لمدة ثلاث سنوات ، كما ينتخب فى كل عام واحدامن بينهم ليقوم بوظيفة رئيس الاتحاد (رئيس الجمهورية). ولكن الرئيس المذكور (Président de la Confédération) لا يمتـاز من حيث السلطة عن زملائه وأن أمتاز عليهم فى المرتب.ولذا يعتبر المجلس الاتحادى (Conseil Fédéral) فى مجموعه كأنه يمثل فى آن واحد رئيس الدولة هيئة والوزارة . وتوزع على أعضائه بما فيهم الرئيس الأعمال الوزارية ، فيقوم كل عضو من الأعضاء السبعة بأعمال وزارة من الوزارات .وأنتخاب هؤلاء الأعضاء جميعهم بواسطة البرلمان ، وهم الذين يمثلون السلطة التنفيذية الأتحادية ، قد يشعر بضعف هذه السلطة وخضوعها للهيئة التي انتخبتها.ولكن فى الواقع يتمتع المجلس الأتحادى بقسط كبير من الأستقلال قِبَل البرلمان وهذا راجع أولا- إلى تربية الشعب السويسرى السياسية فالشعب يشعر أن الديموقراطية فى حاجة لأدارة حازمة قوية . البرلمان الاتحادى يراقب بلا شك السلطة التنفيذية مراقبة دقيقة ولكنه لا يضيق عليها الخناق . وفى الأزمات السياسية الدولية لا يتأخر البرلمـان الأتحادى عن تقوية السلطة التنفيذية إلى أقصى حد كما حصل فى سنة ١٩١٤ عنـد نشوب الحرب الكبرى . فقد صوت البرلمان حينئذ على قانون يعطى المجلس الأتحادى (الهيئة التنفيذية) سلطات لا حد لها (Pouvoirs illimités) لأتخاذ جميع الاجراءات اللازمة للمحافظة على سلامة وحياد الأراضى السويسرية[1] .

أما السبب الثانى- فعائد إلى عدم مسئولية المجلس الأتحادى (السلطة التنفيذية) سياسياً أمام البرلمان . البرلمان يعين كما رأينا الأعضاء السبعة الذين يتكون منهم - لمدة ثلاث سنوات- السلطة التنفيذية العليا أى المجلس الاتحادى . ولكنه لا يملك إسقاطهم قبل أنتهاء الثلاثة سنوات المذكورة[2] . يجب مراعاة هذه العوامل كلها عند الحكم على

---

(١) جاء فى القانون الذى سنه البرلمان الأتحادى فى ٣ أغسطس سنة ١٩١٤ مادة ٤٣:
"L'Assemblée fédérale donne pouvoir illimité au Conseil fédéral de prendre toutes mesures nécéssaires à la sécurité, à l'intégrité et a la neutralité de la Suisse, à sauvegarder la crédit et les intérêts èconomiques du pays et en particulier à assurer l'alimentation pu blique."

(٢) ولذا لم يكن هناك ثمت حاجة لاعطاء السلطة التنفيـذية حق حل البرلمان خصوصاً وان هذا الأخير هو الذى يعينها .

نظام الاتحاد السويسرى، فهوأن شابه نظام حكومة الجمعية النيابية لتعيين أعضاء السلطة التنفيذية جميعهم بواسطة البرلمان ، فأنه يختلف عنه بتقرير عدم مسئوليتهم أمام البرلمان، وعدم أستطاعته عزلهم قبل أنتهاء المدة التى يختارون لها .

والواقع أن النظام السويسرى يختلف عن جميع الأشكال المعروفة (النظام الرئيسى. نظام حكومة الجمعية النيابية . النظام البرلمانى) بطابعه الخاص .

الفرع الثالث

النظام البرلمانى (Le Régime Parlementaire)

ما هو المقصود بالنظام البرلمانى . ركناه الأساسيان . المسئولية الوزارية

وضع الحل : ليس المقصود فقط بالنظام البرلمانى بالمعنى الدقيق كل نظام مؤسس على وجود مجلس نيابى أو برلمان ، ففي الولايات المتحدة الأمريكية برلمان (Congress) مكون من مجلسين ومع ذلك فنظامها رئيسى غير برلمانى . وفى الأتحاد السويسرى برلمان أو جمعية نيابية (Assemblée Fédérale) مكونة من مجلسين أيضاً ولكن نظام حكومتها لا يمت بصلة للشكل البرلمانى بل هو شبيه بحكومة الجمعية النيابية . فلا يكفي إذن وجود مجلس نيابي أو برلمان فى دولة من الدول حتى تصبح ذات حكومة برلمانية . الذى يميز النظام البرلمانى عن غيره من الأشكال المتقدمة هو كيفية تحديده لعلاقة السلطتين التنفيذية والتشريعية ببعضها [١] . فالنظام البرلمانى لا يفصل بين

---

(١) فى الواقع لمعرفة ما إذا كانت دولة من الدول تأخذ بالنظام الرئيسى أو البرلمانى أو نظم حكومة الجمعية يجب قبل كل شىء بحث علاقة السلطتين التنفيذية والتشريعية ببعضها فى هذه الدولة ، فكما يقول العلامة برجيس (Burgess) :—

The relation of the Governmental organs to each other & to the State is what determines more than anything else the character of a constitution .

السلطتين التنفيذية والتشريعية كما هو المتبع فى النظام الرئيسى [1] ولا يخلط بينهما كما هو الحال فى حكومة الجمعية النيابية بل يقوم على تعـاون هاتين السلطتين تعاونا وثيقا عن طريق هيئـة الوزارة (Le Ministère, le Cabinet) . فالسلطة التنفيذية فى النظام البرلمانى وما يتصل بها من حقوق وأمتيازات يتولاها رئيس الدولة ملـكا كان أو رئيساً للجمهورية . (مادة ٢٩ دستور مصرى « السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور ») . وهو غير مسئول عادة عن أعماله [2] ولـكنه لا يستعمل حقوقه بنفســه بل بواسطة وزرائه (مادة ٤٨ دستور مصرى « الملك يتولى سلطته بواسطه وزرائه ») . والوزراء فى النظام البرلمـانى لا يعملون فقط منفردين بل أيضاً مجتمعين بهيئة مجلس (مجلس الوزراء) (Conseil des Ministres) تحت رئاسة الوزير الأول أو رئيس الوزراء (Premier Ministre) أو (Président du Conseil) . فالمسائل الهامة ومشروعات المراسيم والقوانين يتناقش فيها و يقررها مجلس الوزراء قبل عرضها على رئيس الدولة أو البرلمان . ومجلس الوزراء فى النظام البرلمانى « هو المهيمن على مصالح الدولة » كما تقول المادة ٥٧ من دستورنا المصرى . والذى يميز النظام البرلمانى على الخصوص هو المسئولية الوزارية . فالوزراء جميعهم مسئولون سياسياً أمام البرلمان . والوزير لا يبقى فى الحـكم الا إذا كان حائزاً على ثقة البرلمان ويكون ملزما قانونا ودستوريا بالاستقالة إذا فقد هذه الثقة . وكذلك الحال بالنسبة للوزارة بأجمعها كهيئة

---

(١) يلاحظ أن النظام البرلمانى مبنى على فصل السلطتين التنفيـذيه والتشريعية إلى حد ما ولـكن هذا الفصل لا يبلغ درجة فصلهما فى النظام الرئيسى . فالوزراء فى النظام البرلمانى يستعملون حقوق السلطة التنفيذية وهم فى الوقت نفسه أعضاء فى البرلمان بل زعماء الأغلبية البرلمانية و يحضرون جلسات البرلمان ولهم رأى معدود فى المداولات فى المجلس الذى هم أعضاء فيه .

(٢) مادة ٣٣ من الدستور المصرى « الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس » . ولـكن رأينا مع ذلك أن بعض الدساتير الحديثة (ألمانيا . النمسا . أسبانيا) تقرر مسئولية رئيس الجمهورية سياسيا وأمكان عزله (بناء على طلب البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين) قبل أنتهاء مدته .

(Corps) فأذا أقترح البرلمان على عدم الثقة بها وجب عليها الأستقالة [1] ومسئولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان هي الركن الأول للنظام البرلمانى وبدونها لا يكون النظام برلمانياً . ولهذا كثيراً ما يعرف الكتاب النظام البرلمانى بأنه ذلك النظام الذى تكون فيه الوزارة مسئولة سياسياً أمام البرلمان . ولكن هناك ركنا مهما آخر تنص عليه جميع الدساتير التى تأخذ بالنظام البرلمانى الصحيح وهو حق الحل . إذ يقابل مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان حق رئيس الدوله فى حل البرلمان أو المجلس الشعبى (مجلس النواب) على الأقل [2]. فأذا أختلفت الوزارة والبرلمان فى أمر من الأمور وأستحكم الخلاف بينهما وحاول البرلمان أسقاط الوزارة كان لها أن تلجأ لرئيس الدولة طالبة منه الأذن بحل البرلمان أو مجلس النواب وأجراء أنتخاباب جديدة لمعرفة ما إذا كان البرلمان يعبر حقيقة عن رأى أغلبية الناخبين . ولحق الحل هذا أهمية خاصة فى النظام البرلماني أذ بدونه لا يتحقق التوازن بين الحكومة والبرلمان ، أو بعبارة أخرى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . فأذا كان للبرلمان أسقاط الوزارة ولم يكن لهذه حل المجلس وتحكيم الناخبين فى الخلاف القائم بين السلطتين التنفيذية والتشريعية كان النظام أقرب إلى حكومة الجمعية النيابية منه إلى النظام البرلمانى الصحيح كما هو الحال الآن فى فرنسا .[3] فقد أعطى الدستور لرئيس الجمهورية الفرنسية حل مجلس النواب ولكن أشترط لذلك موافقة مجلس الشيوخ . وفى الواقع أصبح حق الحل معطلا ولم يستعمل الا مرةواحدة منذ أعلان الجمهورية الثالثة الحالية .

---

(١) مادة ٦١ دستور مصرى (سنة ١٩٢٣) « الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل مسئول عن أعمال وزارة» والمادة ٦٣ «أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال » والمادة ٦٥ « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فأذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه أعتزال الوزارة » .

(٢) مادة ٣٧ دستور مصرى : « للملك حل مجلس النواب »

(٣) راجع ايضاً ما قلناه عن دستور استونيا الصادر فى ١٥ يونيه سنة ١٩٢٠ ودستور النمسا السابق الصادر فى اول اكتوبر سنة ١٩٢٠ (قبل تعديله فى سنة ١٩٢٩ ومنح رئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب) ، ودساتير تركيا و بروسيا و بافاريا .

مدى انتشار النظام البرلمانى : – نشأ النظام البرلمانى فى أنجلترا أم النظم النيابية والبرلمانية ثم انتشر بطريق التقليد فى كثير من الدول الأوربية الأخرى كفرنسا (دستور سنة ١٨١٤ و ١٨٣٠ الملكيان ودستور سنة ١٨٧٥ الجمهورى الحالى) وبلجيكا (دستور سنة ١٨٣١) وهولاندا وإيطاليا (دستور سنة ١٨٤٨) وأسبانيا والبرتغال ورومانيا (دستور ٢٩ مارس سنة ١٩٢٣) واليونان وأخذت به معظم الدول الأوربية الجديدة التى نشأت بعد الحرب الكبرى كبولونيا ويوجوسلافيا وتشيكوسلوفاكيا وفنلاندا ولتوانيا وليتونيا واستونيا بعد أن عدلت عن نظام حكومة الجمعية النيابية فى سنة ١٩٣٣ . وأخذت به أيضاً النمسا بعد تعديل دستور أول اكتوبر سنة ١٩٢٠ فى سنة ١٩٢٩ وهنجاريا وألمانيا (دستور ١١ أغسطس سنة ١٩٢٩) . ولكن يلاحظ أن بعض هذه الدول تحولت الآن عن النظام البرلمانى بعد أن جربته مدة صغيرة أو طويلة . ففى إيطاليا يسود النظام الفاشيستى وفى ألمانيا النظام النازى وكل منهما لا يخفى أحتقاره وأستخفافه بالنظام النيابى والحكومة البرلمانية والديموقراطية . وتحولت النمسا عن النظام البرلمانى فى دستور ٢٤ ابريل سنة ١٩٣٤ وهو المعمول به الآن . والبرتغال في دستور ١٩ مارس سنة ١٩٣٣ الحالى فبعد أن كان دستور البرتغال القديم الصادر فى ٢١ أغسطس سنة ١٩١١ ينص على أن « كل وزير مسئول سياسياً ومدنياً وجنائياً عن أعماله التى وافق عليها أو نفذها » (مادة ٥١ دستور سنة ١٩١١) أصبحت المادة ١١١ من الدستور الحالى (١٩٣٣) تنص على أن «بقاء الوزارة في الحكم أو عدم بقائها معلق بأرادة رئيس الجمهورية وحده » وأن ليس لتصويت البرلمان أو اقتراعه على عدم الثقة بالوزارة أى تأثير على مركزها [(١)] . ومسئولية الوزارة سياسيا أمام البرلمان كما نعلم شرط أساسي للنظام البرلمانى .

وعلى العكس من ذلك طبقت الممتلكات البريطانية الحرة (Dominions) بنجاح النظام البرلمانى على الطريقة الأنكليزية . وأخذت به بعض الدول الشرقية

---

(١) راجع هذا الدستور فى تقويم المعهد الدولى للقانون العام سنة ١٩٣٤ ص ٦٦٥
Annuaire de l'institut intern. du droit Public, 1934, b. 665 .

بأعتباره المثل الاعلى للديموقراطية النيابية ومن هذه الدول : العراق . ومصر (دستور سنة١٩٢٣ وسنة ١٩٣٠) .فدستورسنة ١٩٣٠ عندنا ولو أنه قوى كثيراً من سلطة الملك الا أنه احتفظ مع ذلك بالنظام البرلمانى ، وذكرت المذكرة المرفقة به الأسباب التى حملت وزارة اسماعيل صدقى باشا على الأحتفاظ بالنظام البرلمانى ، ونظرا لاحتواء هذا الجزء من المذكرة لتحليل موجز دقيق للنظام المذكور نذكرها فيما يلى . قالت :-

«والآن وقد بينت الوزارة رأيها فى تشكيل البرلمان ووجوه تكوينه بقى أن نعرف على أى أساس يجب أن تكون علاقته بالسلطة التنفيذية » .

« رسم الدستور الحالى (يعنى دستور سنة ١٩٢٣) حدود هذه العلاقة وهى الحدود المأثورة فيما يسمى بوجه خاص بالنظام البرلمانى وتتلخص فى أن الوزراء مسئولون بالتضامن عن السياسة العامة للدولة ومنفردين كل منهم عن أعمال وزارته (مادة ٦١ دستور سنة ١٩٢٣) وأنه أذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فأذا كان القرار خاصا باحد الوزراء وجب عليه أعتزال الوزارة (مادة ٦٥) وفى أن للملك حل مجلس النواب (مادة ٣٨) . حقوق لكل من الهيئتين يراد بها أحكام المعادلة والتوازن بينهما حتى لايطغى أحدهما على الآخر. على أن مرد الأمر فى النهاية الى الامة فيحتكم اليها اذا شجر الخلاف بينهما . »

« ليس النظام البرلمانى الصورة الوحيدة للحياة الدستورية النيابية فثمت صور أخرى ترمى الى الغاية نفسها من موازرة السلطات ولكن النظام البرلمانى أكثر الصور شيوعا وأسهلها نقلا وملامسة للاحوال المختلفة وأبسطها تطبيقا وقد أعتمده الدستور المصرى طريقاً لتحديد العلاقة بين السلطتين (التنفيذية والتشريعية). ولا ترى الوزارة وجها للتحول عنه أو الى المساس به بما يغير كيانه . فأن الوزارة مهما يكن شعورها بالعيوب الفاشية فى النظام النيابى مما لايستطاع تجنبه ، وأعتقادها بأنه سيمضي زمن ليس بالقصير قبل أن يقر قرار ذلك النظام بمصر ويمتزج بالطباع أمتزاجا يجعله ثابت الأساس وطيد الأركان - مهما يكن من ذلك كله - تؤمن أشد الأيمان بأنه (النظام البرلمانى) خير ما يلائم أحوال مصر من الأنظمة المعروفة فى الظروف الحاضرة .»

« وبناء على ذلك ترى الوزارة أنه يجب أن يظل هذا النظام (البرلماني) قائماً بركنيه . المسئولية الوزارية . وحل مجلس النواب » .

أما معظم البلاد الامريكية فقد حذت - كما رأينا - حذو الولايات المتحدة وفضلت نظاما آخر هو النظام الرئيسي (Le Régime Présidentiel) الذى درسناه والمبنى على فصل السلطتين التنفيذية والتشريعية،ومسئولية الوزراء (السكرتارين) أمام رئيس الجمهورية وحده ، وأستقلالهم عن البرلمان . وظل الاتحاد السويسرى محافظا على نظامه النيابي الخاص الشبيه بنظام الجمعية النيابية .

اختلاف الدساتير البرلمانية عن بعضها بعضا فى التفاصيل :— يجب أن نلاحظ أن معظم البلاد التي أخذت بالنظام البرلماني وان اتفقت فى تقرير الركنين الاساسيين لهذا النظام (المسئولية الوزارية وحق الحل) أى مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان وحق السلطة التنفيذية فى حل هذا الأخير . فانها اختلفت مع ذلك أختلافا واضحا فيما يتعلق بالقواعد الأخرى والتفاصيل - ١) فبعضها يجعل البرلمان مكونا من مجلسين وهو الغالب ، بينما يأخذ البعض الآخر بنظام المجلس الفردي . ٢) بعض الدساتير البرلمانية تسمح لرئيس الدولة بحل كل من المجلسين كبلجيكا وتشيكوسلوفاكيا و بولونيا (دستور سنة ١٩٢١) ورومانيا ، بينما ليس له فى دساتير أخرى ألا حل مجلس النواب فقط (فرنسا . انكلترا . مصر) [١] . ٣) فى بعض الدساتير كفرنسا و بولونيا (دستور سنة١٩٢١ قبل تعديله فى سنة ١٩٣٦) واليونان (دستور سنة ١٩٢٧ الغي الآن) لا يستطيع رئيس الدولة حل مجلس النواب الا بعد أخذ موافقة مجلس الشيوخ ولا أثر لهذا القيد فى الدساتير البرلمانية الأخرى. ٤) بعض الدول تقرر مسئولية الوزراء السياسة أمام كل من المجلسين كبلجيكا وفرنسا . بينما لا تسأل الوزارة في دول أخرى إلا أمام مجلس النواب وحده كانجلترا . تشيكوسلوفاكيا . بولونيا . مصر . ٥) نصت بعض الدساتير البرلمانية الصادرة عقب

---

(١) بعض الدساتير الحديثة لم تعط حق الحل أصلا لا لرئيس الدولة ولا للحكومة بل أعطته لهيئة الناخبين (الحل الشعبي) او للمجلس ذاته له أذا شاء أن يحل نفسه . وهذه الدساتير بعيدة الصلة بالنظام البرلماني الصحيح .

الحرب العظمى كدستور فيمر الألمانى سنة١٩١٩ أو دستور أول أكتوبر سنة ١٩٢٠ النمساوى (المعدل فى سنة ١٩٢٩) ودستور اسبانيا الصادر فى سنة ١٩٣١ على مسئولية رئيس الجمهورية سياسياً أى على إمكان عزله قبل أنتهاء مدته بناء على أقتراح مجلس النواب أو البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين مع أن القاعدة فى النظام البرلمانى الأنكليزى والبلجيكى والمصرى (وهى دول ملكية) والفرنسى (جمهورية) أن رئيس الدولة غير مسئول سياسياً (ولا جنائياً فى الدول الملكية) عن أعماله بل المسئولون هم الوزراء .

وخلاصة القول أن النظام البرلمانى طبع فى كل دولة بطابع خاص وأخذ شكلا خاصاً يختلف قليلا أو كثيراً عن الأصل الذى أخذت عنه جميع الدساتير البرلمانية وهو النظام البرلمانى الأنجليزى . لذلك قال بعض الكتاب أنه لا يوجد نظام برلمانى واحد بل أنظمة برلمانية مختلفة باختلاف البلاد والدساتير ، بينما قسم بعضهم الدول البرلمانية الى قسمين : دول تأخذ بالنظام البرلمانى الكامل الصحيح كانجلترا و بلجيكا وأخرى ذات نظام برلمانى ناقص (Inauthentique) كفرنسا حيث حق الحل معطل منذ سنة ١٨٧٧ (1).

و بعد هذه الكلمة العامة نريد أن نبحث الآن النقط الثلاث الآتية : -

١ - كيفية نشوء النظام البرلمانى فى إنجلترا . ٢ - الهيئات الأساسية فى النظام البرلمانى - ٣ - أزمة النظام النيابى البرلمانى .

١ — نشأة النظام البرلمانى فى انجلترا .

نشأ النظام البرلمانى تدريجياً فى إنجلترا فى القرنين السابع عشر والثامن عشر ولا يزال يتطور فيها تبعاً للظروف والضرورات السياسية. وتاريخ النظام البرلمانى فى أنجلترا هو تاريخ الوزارة أو مجلس الوزراء (The Cabinet) فان الحكم البرلمانى لم يتكون ويظهر فى هذه البلاد إلا بعد أن أنتقلت السلطة من يد الملك غير المسئول إلى وزارة مسئولة أمام البرلمان. والأنكليز يطلقون عادة على ما نسميه بالنظام البرلمانى إسم (The Cabinet Government) لبيان ما للوزارة أو مجلس الوزراء من الأهمية الخاصة

(1) Voir : Rdslob, le Régime Parlementaire, P. 256 - 258

فى هذا النوع من الحكومات[1] فمجلس الوزراء فى الدول ذات النظام البرلمانى هو المهيمن على شئون الدولة ومصالحها، والوزراء هم الذين يستعملون جميع أو معظم الحقوق المعترف بها قانوناً وأسمياً للملك (أو رئيس الجمهورية) . وهـذا هو معنى العبارة الشهيرة « الملك - فى النظام البرلمانى - يعتلى العرش ولا يحكم» (Le Roi règne mais ne gouverne pas).
ولكن كيف نشأ نظام الوزراء ومجلسهم ؟

١ — *ظهور هيئة الوزارة أو الـ* (Cabinet) : — يتصل تاريخ الوزارة فى انجلترا بتاريخ « مجلس الملك الخاص » . كان لملوك انجلترا كغيرهم من الملوك مجلس خاص يستشيرونه و يستعينون به على القيام بأعمالهم ووظائفهم . عرف هذا المجلس فى فرنسا باسم مجلس الملك (Le Conseil du Roi) وفى انجلترا باسم Permanent or Privy Council وهو لا يزال موجوداً للآن .

أما أعضاؤه فيعينهم الملك كما يريد . وكانوا يعينون فى الماضى من كبار موظفى المملكة ورؤساء أساقفة كنتربرى و يورك و بعض الأعضاء الآخرين . و بلغ مجلس الملك الخاص أوج سلطته فى القرنين الخامس عشر والسادس عشر . ولكن فى القرن السابع عشر أخذ الملك يكتفى بأستشارة لجنة مكونة من نفر قليل من بين أعضاء المجلس الخاص المعروفين بأخلاصهم لشخصه . وأصبحت هذه اللجنة المحدودة هى الأداة التى يستعين بها الملك فى حكم البلاد . وعرفت حينئذ بأسماء مختلفة Juncto, Cabale,) Cabinet, Committee of the state) وهـذه التسمية الأخيرة هى التى ظلت مستعملة للآن .

لم يكن هذا شيئاً جديداً أو بدعة فى القرن السابع عشر . وكثيراً ما كان الملك يقتصر فى الماضى على أستشارة أخصائه أو نفر قليل من الأشخاص الحائزين على ثقته . ولـكن الجديد هو أن هذه الخطة أصبحت عادة ثابتة ونظاماً للحكم (Un Systèm de

---

(١) كما يطلق الأمريكان على نوع حكومتهم عباره The Presidential Government اى الحكومة « الرئيسية » لبيان مركز رئيس الجمهورية الممتاز وللدلالة على أنه هو المحرك الأول للأدارة .

(Gouvernement . ولم يكن لهذه اللجنة أو الـ (Cabinet) ، وهي أصل الوزارة كما نعرفها اليوم ، صفة شرعية بل كثيراً ما وجه إليها النقد بحجة أن وجودها يخالف القوانين الانجليزية التي لا تعرف ولا تعترف بالوجود إلا لمجلس الملك الخاص (The privy council) لا لهذه اللجنة الشاذة التي بدأت تحل محل المجلس الخاص في كثير من اختصاصاته ووظائفه .

وفي سنتي ١٦٤١ و ١٦٤٢ شكا أعضاء مجلس العموم في تظلمهم المرفوع إلى شارل الأول من أن أمور الدولة الهامة أصبحت تقرر في لجنة خاصة Cabinet Council مكونة من أشخاص مجهولين لا يثق الشعب بهم . و بالرغم من ذلك عاد نظام الـ (Cabinet) إلى الظهور بعد عودة الملكية عند انتهاء حكم كرمويل . ويرجع ذلك في الواقع إلى ضرورة عملية إذ لم يعد من الممكن، وقد تنوعت أمور الدولة وتشعبت،أن تجرى المناقشة والبت فيها في هيئة كبيرة كمجلس الملك الخاص (Privy Council).وصار من اللازم أن يستعين الملك في إدارة ملكه وحكم البلاد بنفر قليل ممن يثق بهم . وهكذا فقد المجلس الخاص أهميته السياسية وظهر في الأفق السياسي هيئة الـ (Cabinet) وأخذت تتطور حتى أصبحت مجلس الوزراء الحالي .

وقد حاول عبثاً قانون توارث العرش (Act of settlement)سنة ١٧٠١ أن يقضي على نظام الـ (Cabinet) في نشأته إذ نص في هذا القانون على أن جميع أعمال الحكومة يجب أن تدرس في المجلس الخاص Privy Council ،والقرارات الناتجة عن ذلك يجب أن يمضي عليها أعضاء المجلس الذين أشاروا بها أو وافقوا عليها. ولكن هذا النص ألغي في عهد الملكة آن Anne قبل أن يطبق و بذلك نجا نظام الوزراء أو الـ (Cabinet) من الالغاء .

و يلاحظ أن الوزارة في ذلك الوقت لم تكن إلا آلة في يد الملك يستعين بها على حكم البلاد فهو وحده الذي يختار مستشاريه الذين تتكون منهم هيئة الـ (Cabinet) و يعزلهم بدون أي شرط ولا قيد ، ولا يعين في ذلك المركز الهام إلا الأشخاص التابعين له الخاضعين لإرادته المنفذين لرغباته . ولم تكن الوزارة حينئذ متجانسة موحدة ملتفة حول رئيس واحد كرئيس مجلس الوزراء في الوزارات البرلمانية الحالية . فالفرق

كبير بين النظام الوزارى أو نظام الـ(Cabinet) فى نشأته، و بين الوزارة البرلمانية كما نعرفها الآن التى تستمد سلطتها قبل كل شىء من البرلمان ، وتتألف من زعماء حزب الأغلبية البرلمانية ، وتسعى لتنفيذ إرادة هذا الحزب لا إرادة الملك أو رئيس الدولة . فكيف تم هذا التطور العظيم وما الذى ساعد عليه ؟

بدأ مركز الوزراء والوزارة يتطور تدريجياً فى القرنين السابع عشر والثامن عشر وساعد على ذلك عاملان : زيادة نفوذ البرلمان خصوصاً بعد ثورة سنة ١٦٨٨ من جهة، وتحول مسئولية الوزراء جنائياً أمام البرلمان إلى مسئولية عن أعمالهم السياسية من جهة أخرى .

رأينا عندما تكلمنا عن الحكم النيابي فى أنجلترا كيف أخذ نفوذ البرلمان يزداد شيئاً فشيئاً . وجاءت ثورة سنة ١٦٨٨ التى أبعدت جيمس الثانى وأسرة ستيوارت عن العرش مؤيدة لحق البرلمان فى مراقبة أستعمال الملك لسلطاته وامتيازاته . ولما تولت أسرة هانوفر الأجنبية الألمانية عرش إنجلترا فى سنة ١٧١٤ أصبح من الصعب على الملك الحكم إذا لم يكن متفقاً مع البرلمان أو أغلبيته . ولا يمكن أن يسود الاتفاق بين الملك والبرلمان إذا لجأ الملك إلى اختيار مستشاريه من الأشخاص الذين تتعارض سياستهم تعارضاً ظاهراً مع سياسة البرلمان . فأحسن وسيلة عملية لتحقيق هذا الأتفاق ودوامه بين الملك والبرلمان هى أن يختار الملك أعوانه المباشرين (الوزراء) من الأشخاص الحائزين على ثقة الأغلبية البرلمانية ، أو على الأقل من بين الأشخاص الذين يستطيعون أن يؤثروا فى تلك الأغلبية و يصطنعوها أو يخلقوها عند اللزوم . وهذه الطريقة الأخيرة كانت أقرب إلى ميول ملوك القرن الثامن عشر وظروف ذلك العصر . وفى الواقع كانت معظم الوزارات الأنجليزية فى الجزء الأكبر من القرن الثامن عشر معينة بناء على إرادة الملك وحده . ولكن نظراً لضرورة الحصول على موافقة البرلمان على مسائل عديدة كالقوانين والميزانية والقانون السنوى الخاص ببقاء الجيش الخ . أتجهت خطة الملك ومستشاريه إلى إكتساب أصوات الأغلبية البرلمانية، وعلى الخصوص أغلبية مجلس العموم، بجميع الطرق الممكنة بما فى ذلك الرشوة والتأثير فى الأنتخابات. فبينما القاعدة الآن أن الملك أو رئيس الدولة البرلمانى لا يدعو لتأليف

الوزارة إلا زعماء الأغلبية التى تسفر عنها أنتخابات حرة ، كان الحال فى القرن الثامن عشر فى أنجلترا أن الملك، سواء فى ذلك چورج الأول (١٧١٤ - ١٧٢٧) أو الثانى (١٧٢٧ - ١٧٦٠) أو الثالث (١٧٦٠ - ١٨٢٠)، يعهد للشخص الذى يختاره هو بمحض إرادته بتشكيل الوزارة ويسعى هذا بعد ذلك « لخلق » أغلبية برلمانية تؤيده أو على الأقل لا تعارض سياسة الحكومة معارضة شديدة .

بهذه الطريقة أمكن لوزير كالسير روبرت ولپول (Walpole) أن يبقى فى الوزارة ٢٠ سنة متتالية من سنة ١٧٢١ الى سنة ١٧٤١ فى عهد چورج الأول والثانى معتمداً أولا على ثقة الملك والأغلبية المصطنعة التى خلقها ولپول لنفسه فى مجلس العموم، وأخيراً على ثقة الملك وحده بالرغم من معارضة هذه الأغلبية التى بدأت تفلت من يده وتثور فى وجهه، والتى أنتهى بها الأمر إلى إرغام الوزير على الأستقالة فى ٢ فبراير سنة ١٧٤١. ولم يكن من المتعذر حينئذ الحصول على برلمان مسالم يوافق على سياسة الحكومة . فمجلس اللوردات بطبيعته وميوله وكيفية تكوينه كان مؤيداً فى الغالب لسياسة الملك. أما مجلس العموم فلم يكن يمثل الأمة تمثيلا حقيقياً كمجلس العموم الحالى [1]. ونظراً لقلة عدد الناخبين بالنسبة لما عليه الحال الآن ولفساد النظام الأنتخابى فى هذا العهد سهل التأثير فى الناخبين . فأنتخاب نواب المقاطعات (Shires, Counties) كان يحصل غالباً تحت حماية اللوردات أصحاب النفوذ والسلطة فى المقاطعات نظراً لأملاكهم العقارية الواسعة . وأنتخاب نواب المدن Boroughs ما كان يخلو من تدخل الحكومة خصوصاً فى المدن التى أطلقوا عليها اسم Rotton Boroughs وهى التى استمرت تحتفظ بحق التمثيل فى البرلمان مع أنها فقدت أهميتها التى كانت لها فى الماضى وأصبح عدد الناخبين فيها صغيراً جداً . ومع فساد هذا النظام الأنتخابى لم يبدأ فى إصلاحه إلا فى سنة ١٨٣٢ . وقد أدى الأصلاح المذكور والتعديلات التى تلته إلى استقلال مجلس العموم عن اللوردات وعن الحكومة . ولكن قبل ذلك التاريخ وخصوصاً فى القرن

---

(١) كان حق الأنتخاب لسنة ١٨٣٢ محصوراً فى طبقة محدودة فبحسب قانون قديم يرجع الى سنة ١٤٢٩ كان لا بد للناخب فى المقاطعات (الكونتينات) من أن يكون حائزاً أو مالكا لعقار دخله السنوى ٤٠ شلناً . وفى المدن كان حق الأنتخاب يختلف بحسب العادات والأمتيازات المعطاة لكل مدينة .

الثامن عشر استغل الملك ومستشـاروه الموقف للحصول على المجلس الذى يريدونه لتنفيذ سياستهم بدون معارضة جدية من جانب البرلمان .

ولكن يجب أن لا نغالى فى أهمية هذه الطريقة ، أنها مكنت بلا شك وزيراً ماهراً كالسير روبرت ولبول من أن يحكم مدة طويلة مستنداً على أغلبيـة ظاهرية ، ولكنا رأينا كيف أنه اضطر فى نهاية الأمر نظراً للمعارضة الشديدة التى لقيها فى مجلس العموم إلى الاستقالة . وفى الواقع كان فى يد البرلمـان سلاح قوى يستطيع بواسطته أن يرغم الوزراء على التخلى عن الحكم إذا فقدوا ثقة المجلسين . هذا السلاح هو أتهام الوزراء ومحاكمتهم جنائياً بطريق الـ Impeachment .

ب — *مسئولية الوزراء الجنائية وتحولها الى مسئولية سياسية* : — سبق أن أشرنا إلى الـ impeachment عنـدما تكلمنا عن النظام الرئيسى فى الولايات المتحدة . والولايات المتحدة كغيرها من الدول انما أخذت هذا النظام عن أنجلترا . القاعدة فى أنجلترا أن الملك لا يخطىء The King can do no wrong وعلى ذلك فهو غير مسئول، أما مستشاروه فهم مسئولون جنائياً ومدنياً امام المحاكم العـادية . وهكذا حل الانجليز هذه المعضلة الكبيرة ، تقرير مسئولية السلطة التنفيذية عن أعمالها ، بنقل هذه المسئولية من الملك إلى مستشاريه أو الوزراء . ولكن شعر الانجليز من زمن أن القضاة العاديين قد لا يجدون فى أنفسهم الشجاعة الكافية للحكم على الوزراء خصوصاً فى الجرائم المتعلقة بوظائفهم . ولذلك فكروا فى أيجاد محكمة خاصة واجراءات خاصة لمحاكمة الوزراء عن هذه الجرائم . ومن ذلك نشأت فكرة الـ Impeachment أى اتهام الوزراء بواسطة مجلس النواب أمام مجلس اللوردات الذى يحكم كمحكمة عليا.

نشأ هذا الأتهام فى القرن الرابع عشر ولم يستند لقاعدة عامة أو يبرر من الوجهة القانونية إلا بعد أن أستعمل عدة مرات.والذى حرض النواب على استعمال هذا السلاح هم اللوردات ، و بعد أن تقرر بسوابق عديدة سعوا فى تفسيره بالاستناد إلى القواعد القانونيـة العامة . أما اختصاص مجلس اللوردات بمحاكمة الوزراء جنائياً فكان من السهل تبريره لأن مجلس اللوردات قد أحتفظ بشىء من السلطة القضائية التى كانت له فى بادىء الأمر يوم كان يعرف باسم Magnum Concilium ،إذ كان من اختصاصاته

الحكم فى القضايا والاتهامات الموجهة ضد كبار رجال المملكة . أما اختصاص مجلس العموم فقد فسروه بالطريقة الآتية : يوجد بحسب قوانين المملكة فى كل مقاطعة (أو كونتية) هيئة محلفين Jury منتخبة من الأهالى وهى التى تتهم فى القضايا الجنائية. وبما أن مجلس العموم مكوّن من ممثلى المقاطعات والمدن فيمكن أعتباره كهيئة محلفين عليا لها حق الاتهام فى القضايا الهامة كالجرائم التى يرتكبها الوزراء .

ومهما كان الأمر فقد بدأ ظهور هذه المحاكمة الخاصة بالوزراء ومستشارى الملك فى سنة ١٣٧٦ فى عهد أدوارد الثالث . ولجأ اليها مجلسا البرلمان عدة مرات فى عهد خلفه . وظلت خاملة مدة طويلة لأسباب عديدة طول مدة حكم أسرة تيودور ثم بعثت من جديد فى عهد ملوك أسرة ستيوارت . وفى بادىء الأمر كانت هذه المسئولية جنائية بحتة أى لا يتهم مجلس العموم الوزراء ومستشارى الملك أمام مجلس اللوردات ولا يحاكمهم هذا إلا إذا أرتكبوا عملا يعد جريمة فى نظر قانون العقوبات .

ولكن فى القرن السابع عشر تحولت هذه المسئولية الجنائية ، إلى مسئولية جنائية سياسية Politico-Pénale ، قبل أن تتولد عنها المسئولية السياسية البحتة، إذ لجأ مجلس العموم إلى إستعمال سلاح الأتهام ليس فقط فى حالة أرتكاب الوزير لجريمة جنائية متعلقة بوظيفته بل أيضاً فى حالة أرتكابه لخطأ فاحش أو لعمل ضار بمصلحة البلاد كما لو أشار مثلا على الملك بمفاوضة، أو بعقد معاهدة، ظاهرة الضرر. تحولت المسئولية الجنائية إذن إلى سلاح يستعمله البرلمان لمحاربة خصومه ولحمل الوزراء على تقديم حساب عن أدارتهم . وأصبح لمجلس اللوردات الحق التام فى تكييف الجريمة وتحديد العقوبة[1] .

---

(١) ولم يكن الأتهام (المحاكمة بطريق الـ impeachement) هو السلاح الوحيد الذى أستعمله البرلمان لمحاربة خصومه وحملهم على الأذعان لأرادته بل كان يلجأ أحياناً ألى سلاح آخر أشد وطأة The Bill of attainder وهو عبارة عن قانون يصدر من البرلمان بموافقة الملك لمعاقبة أى شخص عن فعل أرتكبه حتى لو لم يكن هذا الفعل معاقباً عليه بأى قانون وقت أرتكابه . والعقوبة فى هذه الحالة هى غالباً عقوبة الموت أو النفى المؤبد أو مصادرة الأملاك . وفى الواقع كان قرار البرلمان فى هذه الحالة قانوناً فردياً ورجعياً وخلطاً كبيراً بين السلطتين التشريعية والقضائية وخرقاً ظاهرا للعدالة . وهذا يكفى لبيان سيئاته . ولذا كان البرلمان الأنكليزى لا يلجأ لهذه الطريقة الا أذا تعذر أستعمال الـ Impeachment لسبب ما كرفض المتهم الأجابة أو هروبه من المحاكمة .

وأصبح أتهام الوزراء هذا بواسطة أحد المجلسين ومحاكمتهم أمام المجلس الآخر (Impeachement) من القواعد الدستورية الشائعة التى أخذتها البلاد الأخرى عن انكلترا، حتى البلاد التى لم تأخذ بالمسئولية السياسية أو بالنظام البرلمانى كالولايات المتحدة الأمريكية (فى الولايات المتحدة أحتفظت هذه المحاكمة باسمها Impeachement، وبمظهرها، فمجلس النواب الأمريكي هو الذى يتهم ومجلس الشيوخ يحاكم. والأتهام بطريق الـ Impeachement هناك لا يستعمل فقط ضد الوزراء بل ضد رئيس الجمهورية ونائب الرئيس وجميع موظفى الاتحاد. وله فى الولايات المتحدة من الوجهة النظرية أهمية خاصة نظراً لعدم وجود المسئولية السياسية. ومع ذلك فاستعماله هناك نادر — كما رأينا — ولا يترتب عليه الحكم بعقوبة بل العزل فقط من الوظيفة بعكس الحال فى انجلترا).

والمهم الآن معرفته هو كيف تحولت هذه المسئولية الجنائية أو «الجنائية - السياسية» فى انجلترا إلى مسئولية سياسية بحتة لا يترتب عليها الا أستقالة الوزارة أذا فقدت ثقة البرلمان. والجواب على ذلك سهل. المحاكمة الجنائية أمام البرلمان الأنكليزى كأمام المحاكم العادية تؤدى الى الحكم بعقوبة تمس المحكوم عليه فى شخصه أو حريته أو ماله. يكفى أذن أن يهدد البرلمان الوزير بمحاكمته جنائيا إذا هو لم يقدم أستقالته حتى يحمله على الاستقالة هربا من العقوبة. وهذا يفترض بالطبع أن يكون البرلمان قادراً على تنفيذ تهديده وأن لا يكون فى أستطاعة الملك أن يعوق هذا التنفيذ. لذلك تقرر فى أنكلترا منذ سنة ١٧٠١ أن الملك لا يستطيع أن يعفو عمن يحكم عليهم البرلمان، أو يعطل المحاكمة بحل البرلمان أو تأجيله (قانون توارث العرش (Act of Settlement)

ج - تقرير مسئولية الوزارة سياسيا أمام البرلمان بسوابق (Précédents) متعددة فى القرن الثامن عشر : —

(١) استقالة ولبول فى سنة ١٧٤١ : — قلنا أنه يكفى تهديد البرلمان الوزير بمحاكمته جنائيا لحمله على الأستقالة وتركه الحكم وهذا ما حصل بالفعل ولأول مرة سنة ١٧٤١ لسير روبرت ولبول R. Walpole، فقد ظل ولبول فى الحكم ٢٠ سنة معتمداً على ثقة الملك وتأييد أغلبية مصطنعة فى مجلس العموم ولكن فى المدة الأخيرة

لوزارته بدأت أغلبيته تضمحل وظهرت فى المجلس روح مقاومة شديدة لأدارته . ففى سنة ١٧٤١ صوت عدد كبير من أعضاء مجلس العموم على أقتراح يطلبون فيه من الملك ابعاد ولبول عن الحكم بحجة أنه مسئول عن إدارة البلاد السيئة. فدافع ولبول عن نفسه فى البرلمان مظهراً ما فى هذا الطلب من مخالفة للدستور ولقوانين البلاد ، وعده أكبر أفتئات يمكن تصوره على أمتيازات العرش، إذ ليس من حق البرلمان أن يطلب من الملك عزل أحد وزرائه أو مستشاريه — وهم خدام التاج وحده — دون أن يوجه إلى هذا الوزير تهمة جنائية خاصة . ومعنى ذلك أن الوزراء لا يفقدون مراكزهم إلا إذا عزلهم الملك أو أتهمهم البرلمان جنائيا وهذا حقيقى فى ذلك الوقت . ولكن بالرغم من ذلك فقد أضطر ولپول فى النهاية إلى الأستقالة بعد أن تحولت أغلبيته إلى أقلية وبدأ يظهر أمامه جليا شبح المحاكمة الجنائية . فكان بعمله هذا أول وزير قرر مكرها مبدأ مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان . لقد أثيرت فعلا فى البرلمان فى هذه الأثناء محاكمة ولپول جنائيا أى أتهامه أمام مجلس اللوردات بطريق ال(Impeachement)[1] ولكن زعيم الأغلبيـة البرلمانيه الجديدة بلتنى (Pulteney) صرح فى البرلمان أنه لا يريد أن يمس شخص الوزير بسوء وكل ما يريده هو واتباعه أبعاده عن الحكم فقط . وهذه هى الصفة التى تميز المسئولية الجنائية عن المسئولية السياسية . فالأولى تؤدى إلى عقاب المتهم والثانية إلى التخلى عن السلطة أو الحكم فقط .

فسابقه سنة ١٧٤١ أذا فى غاية الأهمية إذ بها تحققت لأول مرة فى تاريخ أنجلترا الدستورى مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان، أى ضرورة تنحيهم عن الحكم أذا فقدوا ثقة أغلبية مجلس العموم . ولكن نلاحظ أن هذه المسئولية لم تكن حينئذ ألا مسئولية فردية . فأن أستقالة ولبول وهو الوزير الأول ورئيس الوزراء الفعلى لم

---

(١) ربما كان الميل لمحاكمة الوزير ولبول جنائياً أشد ظهوراً خارج البرلمان منه فى داخله ففى ليلة من ليالى يناير سنة ١٧٤١ وقد بدأت أغلبية الوزير تتفكك اذيع فى لندن ان ولبول سيقبض عليه ويساق الى برج لندن Tower of London. فتهافت الناس على استئجار النوافذ فى الشوارع الموصلة للبرج لكى يتمتعوا بمشاهدة هذا المنظر الرائع. فى ذلك الوقت لم تكن مسئولية الوزارة السياسية قد أنفصلت بعد عن المسئولية الجنائية انفصالا تاماً .

يترتب عليها استقالة زملائه الوزراء الآخرين . فى سنة ١٧٤١ لم يكن الوزراء اذن متضامنين مع رئيسهم الفعلى فى المسئولية. وثمت ملاحظة أخرى فى غاية الأهمية : بعد أن أستقال ولبول عرض الملك جورج الثانى على بلتنى (Pulteney) زعيم المعارضة المنتصرة أى زعيم الأغلبية الجديدة أن يحل محل ولبول و بذا بدأت تظهر هذه القاعدة : أن لزعيم المعارضة المنتصرة الحق في رئاسة الوزارة الجديدة وفى أن يحل محل رئيس الوزارة المستقيل .

(٢) استقالة وزارة لورد نورث فى سنة ١٧٨٢ وتأليف وزارة من حزب المعارضة المنتصرة : — لكن فى المسائل الدستورية كما فى غيرها من المسائل لا تكفى سابقة واحدة لتقرير قاعدة من القواعد (Une fois n'est pas Coutume) يجب أن تتكرر وتتأيد هذه السابقة مراراً حتى يمكن أعتبارها قاعدة ملزمة . فاستقالة ولبول سنة ١٧٤١ بدون محاكمة جنائية و بناء على معارضة أغلبية مجلس العموم لم تكن كافية وحدها لتقرير حق المجلس المذكور نهائيا فى أسقاط الوزارة التى تفقد ثقته . واذا رجعنا الى تاريخ انجلترا الدستوري لوجدنا أن البرلمان لم ينجح فى أسقاط أية وزارة من سنة ١٧٤٢ الى سنة ١٧٨٢ . وليس معنى ذلك أنه كان راضياً عن جميع الوزارات التي تشكلت وحكمت فى هذه الفترة بل كثيراً ما كان يعارضها ولكن كانت تنتهى معارضته بالخضوع لرغبة الملك و بقبول الوزراء الذين أختارهم هو . ولما تولى جورج الثالث الحكم فى سنة ١٧٦٠ أستمر يحكم لمدة تزيد عن ٢٠ سنة بواسطة وزراء خاضعين له مباشرة لا لسلطة البرلمان . (تربي جورج الثالث على أن يكون ملكا بمعنى الكلمة يسود ويحكم) . فنى سنة ١٧٦٢ أعطى جورج الثالث الوزارة الى لوردبيوت Bute أحد المقربين اليه بالرغم من أنه كان مبغوضاً لدى الشعب. وحتى بعد تركه الوزارة استمر اللورد بيوت هذا مستشار الملك غير الرسمى ، ولما حاول خلفه لورد جرنفيل التخلص من سلطته غير المباشرة والأستناد الى البرلمان ، لم يتأخر الملك فى عزل جرنفيل سنة ١٧٦٥ . وفي العام التالى عزل جورج الثالث المركيز ركنجهام Rockingham وهو من حزب الأحرار Whigs لكونه خصما لسلطة الملك المطلقة . ومن ذلك الوقت حتى سنة ١٧٨٢ لم يدع الملك إلى كرسى الوزارة ألا الأشخاص الخاضعين لشخصه تماما :

لورد جرافتون أولا ثم لورد نورث North بعد ذلك الذى بقى فى الوزارة من سنة ١٧٧٠ الى سنة ١٧٨٢ كان فى أثنائها خادماً أميناً للملك منفذاً لكل رغباته بالرغم من النزاع المستمر بين الوزارة والبرلمان. وقد اشتدهذا النزاع نظراً لسياسة الملك الشخصية البعيدة عن الحكمة التى أدت الى فقد المستعمرات الأميريكية، ولكن لما كان الملك غير مسئول بحسب القاعدة الشهيرة The king Can do no wrong والمسئولون هم وزراؤه الذين قبلوا تنفيذ سياسته وتحملوا نتائجها، أخذ البرلمان يهاجم وزارة لورد نورث بشدة مطالباً أياها بالأستقالة. أما خطة لورد نورث نفسه ازاء هذه الأزمة فكانت غريبة. بدأ أولا بالتصريح قبل أن يفقد الأغلبية تماماً أنه سيستقيل من الوزارة أذا اقترع البرلمان ضده، ثم قرر أنه سيبقى فى مركزه ويغير سياسته تمشيا مع أرادة مجلس العموم. ولكن رد على ذلك أحد زعماء المعارضة فوكس (Fox) بأنه لايصح لوزارة أن تبقى فى الحكم لكن تطبق سياسة خصومها السياسيين المخالفة تماماً لسياستها وأعتقادها. فصرح لورد نورث حينئذ أنه لن يترك الوزارة إلا إذا أمره الملك بذلك أو قرر مجلس العموم بطريقة لا تحتمل الشك أن الوزارة يجب عليها أن تستقيل. ومع ذلك لم ينتظر نورث صدور هذا القرار، فلما شاهد أن اغلبيته بدأت تنحل، وأخذت كفة المعارضة فى الرجحان قدم استقالته فى ٢٠ مارس سنة ١٧٨٢. فكانت هذه، بعد اربعين عاماً، السابقة الثانية التى أيدت مسئولية الوزارة سياسياً أمام البرلمان. وهناك فرق هام بين استقالة ولبول سنة ١٧٤١ واستقالة لورد نورث سنة ١٧٨٢. فى سنة ١٧٤١ استقال ولبول وحده، فى سنة ١٧٨٢ أستقالت الوزارة بأجمعها ولم تكتف المعارضة حينئذ بطلب عزل رئيس الوزارة أو الوزير الأول فقط بل عممت وطالبت بأستقالة جميع الوزراء. فى ١٧٤١ كان الوزراء غير متضامنين فى المسئولية مع رئيسهم الفعلى، فى سنة ١٧٨٢ بدأ تضامن الوزراء فى المسئولية السياسية يظهر ويستقر.

ولكن النظام البرلمانى لا يستدعى فقط عزل الوزارة التى تفقد ثقة المجلس بل أيضاً تولى زعيم المعارضة المنتصرة رئاسة الوزارة الجديدة. هذا ما رأيناه سنة ١٧٤١ أذ تولى بلتنى (Pulteney) زعيم المعارضة المنتصرة المركز الذى خلى بأستقالة ولبول، وهذا ماحصل أيضاً سنة ١٧٨٢. ولكن لم تكن المعارضة هذه المرة منسجمة بل مكونة

من فئتين مختلفتين، الأولى تتبع لورد ركنجهام، والثانية لورد شلبرن (Shelburne) وكان الملك يفضل شخصياً الأخير فعرض عليه رياسة الوزارة الجديدة لكنه رفض ونصح الملك بدعوة اللورد ركنجهام مرشح الجزء الاكبر من المعارضة. وأخيراً تألفت وزارة ائتلافية برئاسة ركنجهام ومن بين أعضائها اللورد شلبرن ولكنها لم تدم طويلا نظراً لوفاة رئيسها بعد بضعة اشهر من تأليفها سنة ١٧٨٢ . والذى يهمنا ملاحظته هو أن الوزارة الجديدة لم تتول الحكم أعتمادا على أرادة الملك وحده بل لأنها تمثل أغلبية البرلمان . وبذا تقيد حق الملك فى تعيين مستشاريه تقييداً كبيراً .

(٣) استقالة وزارة لورد شلبرن (Shelburne) سنة ١٧٨٣ بناء على معارضة أغلبية البرلمان: — بعد وفاة ركنجهام فى سنة ١٧٨٢ كون الملك جورج الثالث وزارة جديدة برئاسة لورد شلبرن [١]. وكانت هذه الوزارة بخلاف الوزارة السابقة لا تعتمد فى الواقع الاعلى أرادة الملك ولذا ما لبثت أن لاقت معارضة قوية فى البرلمان (مجلس العموم) بزعامة لورد نورث وفوكس . اتفاق شاذ ! فالأول منهما (نورث) كان في مدة رئاسته الطويلة للوزارة وألى اللحظة الأخيرة خاضعا خضوعا تاماً لارادة الملك ورغباته ، بعكس الثانى (فوكس) فقد كان دائماً أشد الناس معارضة لسلطة الملك . هذا علاوة على أنهما كانا الى سنة ١٧٨٢ خصمين سياسيين لدودين ، وقد ساعد الثانى (فوكس Fox) على سقوط الأول (نورث North) .

بالرغم من ذلك وأزاء هذه المعارضة البرلمانية القوية (تجلت هذه المعارضة على الخصوص وقت عرض مشروع الصلح مع الولايات المتحدة على البرلمان) قدم اللورد شلبرن أستقالته من الوزارة . وهكذا تأيدت للمرة الثالثة مسئولية الوزارة سياسيا أمام مجلس العموم ، وثبت حق هذا المجلس فى إسقاط الوزارة التى تفقد ثقة أغلبيته . ولكن فى هذه اللحظة نفسها أعترضت النظام البرلمانى فى سيره ألى الأمام أزمة دستورية كبيرة أنتهت فى نهاية الأمر لمصلحته .

---

(١) كان من اعضائها وليم بت ابن بت الكبير .

و - أزمة سنة ١٧٨٤ النزاع بين الملك ومجلس العموم . الملك يعزل وزارة دوق بورتلند الحائزة على ثقة مجلس العموم ويعين وليم بت . حل المجلس واستفتاء الامة : —

وجد الملك جورج الثالث نفسه بعد استقالة وزارة شلبرن أمام معارضة قوية فى مجلس العموم وبحسب القواعد البرلمانية التى بدأت تستقر بعد سابقتى سنة ١٧٤١ و ١٧٨٢ كان يجب على الملك أن يدعو زعماء هذه المعارضة الناجحة الى تأليف الوزارة الجديدة . ولكن كيف يدعو الى الوزارة « فوكس» «ونورث» والأول لم يكن يوما مامن أنصار سلطة الملك والثانى فقد ثقة الملك وعطفه بمحاربته لوزرائه بعد أن كان عبدا خاضعا لارادته[1] ؛ لذا حاول جورج الثالث بشتى الطرق أن يشتت شمل هذه المعارضة ويفرق بين أحزابها ولكنه لم يفلح واضطر فى نهاية الأمر الى الخضوع فكلف الدوق پورتلاند (Portland) بتأليف الوزارة الجديدة التى دخل فيها زعماء المعارضة نورث وفوكس ، وبذلك تغلبت أرادة البرلمان على إرادة الملك . ولكن جورج الثالث لم يقبل الهزيمة إلا مؤقتا ولم يخف كرهه ومقته للوزارة الجديدة وبدأ يناوئها علنا وسرا ،وصرح لأحد المقربين اليه لورد تمپل(Temple) «إننى لن أعطى أبدا ثقتى لهذه الوزارة وسأنتهز أول فرصة لطردها». وقد سنحت هذه الفرصة بأقرب مما كان يتصوره الملك . قدمت الوزارة الجديدة للبرلمان مشروع قانون بأدخال أصلاحات عديدة فى نظام إدارة الهند (The India Bill) ولم يكن الملك موافقا على هذا المشروع فسعى علنا لدى مجلس اللوردات لحمله على رفضه مقررا أنه يعتبر عدوا للتاج كل عضو يوافق على مشروع القانون المذكور . أثارت خطة الملك ثائرة مجلس العموم،وقرر أعضاؤه أن تدخل الملك هذا يعتبر جريمة ضد الدستور، وأعلنوا من جهتهم أنهم يعدون عدوا للأمة كل شخص يحرض الملك ضد المشروع. ولكن بالرغم من ذلك خضع مجلس اللوردات لأرادة الملك ورفض مشروع ال India Bill فأنتهز الملك هذه الفرصة وعزل الوزارة- بالرغم من الأغلبية الكبيرة

---

(١) لقد رأينا كيف تآلف نورث وفوكس لأسقاط وزارة شلبرن وهى وزارة الملك.

التى كانت تؤيدها فى مجلس العموم - ودعا وليم پت (وهو ابن پت الكبير Lord Chatham) لتأليف الوزارة الجديدة سنة ١٧٨٣ . فعاد النزاع بين الحكومة ومجلس العموم ألى الظهور من جديد . عارض المجلس فى بادىء الأمر الوزارة معارضة شديدة وقرر مرارا أن الوزارة القائمة (وزارة پت) لاتحوز ثقته وطلب من الملك عزلها . ولكن مجلس اللوردات من الجهة الأخرى ظل من صف الملك ودافع عن حرية الملك وحقه وحده فى أختيار وزرائه ومستشاريه.وهكذا أوشكت جميع الخطوات التى خطاها النظام البرلمانى حتي ذلك الوقت أن تصبح مهددة بالمحو والزوال . ولكن تطورت الأزمة الدستورية فى النهاية تطورا جاء على العكس فى مصلحة النظام البرلمانى نفسه مساعدا على تدعيم قواعده . إذ بدأت المعارضةداخل مجلس العموم فى الاضمحلال،وفي الواقع كان الرأى العام أثناء هذه الأزمة الدستورية فى جانب الملك لا البرلمان، ولم يكن موافقا على مشروع الـ India Bill ،ولا راضياً عن الائتلاف الشاذ بين حزبى نورث وفوكس . أستغل وليم پت بمهارة جميع هذه الظروف وصبر حتى تأكد من اتجاه الرأى العام وميله للوزارة الجديدة وبدأ المعارضون من أعضاء مجلس العموم فى النقصان وحينئذ قرر بالاتفاق مع الملك حل مجلس العموم وأجراء انتخابات جديدة (سنة ١٧٨٤) . فجاءت نصراً مبينا للوزارة القائمة إذفقدت المعارضة ١٦٠ مقعدا وكسب پت أغلبية هائلة. وبذلك أنتهت الأزمة وفصل الناخبون فى النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان. وظهر من نتيجة هذه الانتخابات أن مجلس العموم المنحل لم يكن ممثلا لرأى أغلبية الناخبين. وهكذا تولى « پت » فى سنة ١٧٨٣ الوزارة بناءاً على رغبة الملك وحده ولكن تغير مركزه بعد انتخاب المجلس الجديد سنة ١٧٨٤ وأصبح يحكم بناءاً على رغبة الملك وأغلبية البرلمان . أنتهت الازمة الدستورية بحل مجلس العموم وبذلك تقررت هذه القاعدة الأساسية الهامة فى النظام البرلمانى وهي : إذا اختلف البرلمان والوزارة وأشتد النزاع بينهما فللوزارة بدلا من أن تستقيل أن تطلب من الملك حل البرلمان ودعوة الناخبين إلى انتخابات جديدة للوقوف على رأى الأمة . فاذا جاءت نتيجةالانتخابات لمصلحة الوزارة القائمة أستمرت فى الحكم مؤيدة من المجلس الجديد،وأن كانت هذه النتيجة ضدها وجب عليها أن تتخلى عن الحكم للمعارضة

الفائزة فى هذه الأنتخابات . لأنه لا معنى لتحكيم الناخبين ثم الأمتناع عن تنفيذ أرادتهم . فحل المجلس وأجراء أنتخابات جديدة معناه عرض النزاع على الأمة لتفصل فيه . فالامة ممثلة فى مجموع الناخبين هى الحكم بين الوزارة والمجلس وكلمتها نهائية لا تقبل نقضاً ولا ابراماً .

ه - استقرار النظام البرلمانى منذ أواخر القرن الثامن عشر وانتقال السلطة الفعلية من الملك للوزارة :— الفارق عظيم بين مركز الوزارة أو الـ Cabinet فى القرن السابع عشر، أو حتى فى أوائل القرن الثامن عشر، ومركزها فى آخر القرن المذكور . كان الوزراء فى بادىء الأمر مستشارى الملك الخصوصيين، مستقلين عن البرلمان وخاضعين خضوعاً تاماً للملك الذى له وحده حق تعيينهم وعزلهم بدون توقف على إرادة أحد . ولكن فى أواخر القرن الثامن عشر تبدل الحال وأصبح مستشارو الملك أو الوزراء خاضعين لسلطة البرلمان ، فهم يشعرون أنهم فى حاجة إلى ثقة البرلمان للبقاء فى الحكم، و يستقيلون من مراكزهم إذا فقدوا هذه الثقة .ورأينا أن فى استطاعة البرلمان أن يرغمهم على الأستقالة بالتهديد بمحاكمتهم جنائياً كما حصل مع الوزير ولپول سنة ١٧٤١.بل هناك ما هو أهم من ذلك . فان الملك أخذ يعين وزراءه من بين زعماء حزب الأغلبية فى مجلس العموم . فلما أستقال ولپول أخذ مكانه بلتنى Pulteney زعيم الأغلبية البرلمانيـة التى أسقطته، كذلك ركنجهام وشلبرن فأنهما حلا فى سنة ١٨٧٢ محل لورد نورث رئيس الوزارة المستقيل بصفتهما زعيما المعارضة المنتصرة ، ووليم پت نفسه تولى الوزارة بناء على إرادة الملك وحده إلا أنه استمر يحكم بعد ذلك معتمداً على الأغلبية البرلمانية الجديدةالتى تكونت بعد حل مجلس العموم وأنتخابات سنة ١٧٨٤.وهذه الأغلبية لم تكن مصطنعة كأغلبية ولپول بل كان أساسها الثقة بالوزارة القائمة و برئيسها (ويعتبر الكتاب بحق أن وليم پت هو أول رئيس وزارة بالمعنى العصرى المعروف و إن كان هناك من يرى أن سير روبرت ولپول هو أول من شغل هذا المركز) .

وأصبح اختيار الوزراء من بين زعماء الحزب الذى له الأغلبية فى مجلس العموم من القواعد الثابتة فى أنجلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر. وساعد على ذلك وجود

حزبين قويين منظمين، حزب المحـافظين وحزب الأحرار، فالحزب الذى ينتصر فى الانتخابات العامة ويكون الاغلبية فى مجلس العموم يدعى زعماؤه لتأليف الوزارة. واذا سقطت وزارة حزب لانهزامه فى الانتخابات كان الآخر مستعداً لتولى الحكم فى الحال بواسطة زعمائه. والوزارة التى تتألف فى هذه الظروف تسعى بطبيعة الحال لتحقيق برنامج وسياسة الحزب الذى تنتمى اليه لا إرادة الملك الخاصـة. فالملك بدعوته زعماء حزب الغالبية البرلمانية لتأليف الوزارة يترك مقاليد الأمور بين أيديهم بدون أن يعاكسهم أو يناوئهم بمداخلاته (١). ومن ذلك الوقت تأيد مركز الوزارة أو الـ Cabinet تأيداً كبيراً وأنتقلت السلطة الفعلية من الملك وذاته مصونة لا تمس (ومعنى ذلك أنه لا يسأل سياسياً ولا جنائياً) إلى الوزارة المسئولة أمام البرلمان (أذ القاعدة أنه حيث توجد المسئولية توجد السلطة (Là ou est la responsabilité là est aussi le pouvoir) وأصبح مجلس الوزراء هو الذى يقرر سياسة الدولة العامة والمهيمن على شئونها، وصار مركز رئيس الوزارة (Prime Minister) مركزاً ممتازاً، فرئيس الوزراء هو مستشـار الملك الاول ورئيس الحكومة وأحد زعماء الأغلبية البرلمانية أو زعيمها الظاهر.

هذا النظام الذى نشأ فى إنجلترا تدريجياً وطبيعياً وبعد مشادة طويلة دامت قروناً بين ملوك إنجلترا، الذين حاولوا عبثاً الأحتفاظ بكامل حريتهم فى أختيار مستشاريهم،

---

(١) قبل أن تستقر مسئولية الوزراء سياسياً أمام البرلمان فى أواخر القرن الثامن عشر لم تكن الوزارة متجانسة (أذا أستثنينا الوزارة التى شكلها ولیم اورنج سنة ١٦٩٥ والتى لم تشتمل ألا على وزراء من حزب الأحرار Whigs) بل كانت مشكلة تشكيلا غريبا من عنصرين مختلفين: الوزراء العاملين وهم الذين يفوض اليهم الملك أدارة شئون الدولة ويعرض عليهم الوثائق الرسمية والسرية، وأعضاء فخريين لهم حق حضور الجلسات دون الأشتراك الفعلى فى الحكم. وعليه كان للوزراء السابقين الذين أرغموا على الأستقالة الأستمرار مع ذلك فى الوزارة Cabinet بجانب خصومهم السياسيين الذين خلفوهم فى الحكم ولم تنقطع هذه العادة الا منذ سنة ١٧٨٢. وهى راجعة فى الغالب الى أن الوزراء السابقين كانوا ولا زالوا يدخلون فى تكوين المجلس الخاص Privy Concil وهذا الأخير لم يكن منفصلا تماماً عن الوزارة Cabinet. واشتراك الوزراء السابقين فى مجلس الوزراء مع أعضاء الوزراء القائمة وهم غالباً خصومهم السياسيين لم يكن مما يسهل مهمة الوزارة.

والبرلمان الذى ناضل ونجح فى إخراج الوزراء من سيطرة الملك و إخضاعهم للبرلمان خضوعاً تاماً. هـذا النظام أعتبرته دول كثيرة، بعد أن شاهدت نجاحه فى بلاده الأصلية، خير الأنظمة للحكم فقلدته وأقتبسته فنجح فى بعضها ومسخ فى البعض الآخر وخاب فى فريق ثالث منها. ولكنه ظل محتفظاً فى إنجلترا بمكانته للآن، عند الأغلبية الساحقة من الأنجليز على الأقل، كما ظل محتفظاً فى تلك البلاد - مسقط رأسه - بمميزات خاصة (١).

٢ — الهيئات الاساسية فى النظام البرلمانى.

الفكرة التى يقوم عليها النظام البرلمانى هو أن الرئيس الأعلى للدولة (ملكا كان أو رئيسا للجمهورية) لا يمكنه أن يحكم الا بواسطة وزارة مسئولة أمام البرلمان وعليه فالهيئات الأساسية فى النظام البرلمانى ثلاثة : ١) برلمان مكون من مجلسين أو من مجلس واحد يقر القوانين و يوافق على الميزانية و يراقب الوزارة وله حق أسقاطها.

٢) وزارة معينة بواسطة رئيس الدولة تقوم باستعمال جميع الحقوق والسلطات المعترف بها لهذا الأخير ولكنها مسئولة سياسياً أمام البرلمان.

٣) رئيس أعلى للدولة (ملك أو رئيس جمهورية) لا يتولى سلطته إلا بواسطة وزرائه، وهو فى الغالب غير مسئول سياسياً عن أعماله. وفى الدول الملكية لا يسأل رئيس الدولة (الملك) لا سياسياً ولا جنائياً أذ القاعدة كما قلنا مرارا - أن « ذات الملك مصونة لا تمس » أو أن «الملك لا يخطىء».

(١) — البرلماد

ا — وظائف البرلماد فى النظام البرلمانى : — لا تقتصر سلطة البرلمان فى النظام البرلمانى على سن القوانين والموافقة على الميزانية والضرائب والحساب الختامى الخ. كما هو الحال الآن فى كثير من البلاد النيابية غير البرلمانية (الولايات المتحدة، معظم

---

(١) لقد تكلمنا بشىء من التطويل عن نشأة النظام البرلمانى فى أنجلترا لأنه من المفيد فى نظرنا فى مستهل حياتنا البرلمانية أن نقف على أصل هذا النظام فى بلاده.

دول أمريكا اللاتينية ، جميع الملكيات النيابية قبل تحولها الى حكومات برلمانية (كبروسيا قبل سنة١٩١٩) بل تمتد سلطته فى النظام البرلمانى إلى أكثر من ذلك إذ أن له مراقبة السلطة التنفيذية مراقبة تامة شاملة وأرغام الوزراء على الأستقالة إذا أختلفوا معه فى الرأى وسحب منهم ثقته . فالبرلمان إذن فى الدول النيابية البرلمانية ثلاثة وظائف متميزة : الأولى تشريعية،والثانية مالية، والثالثة سياسية وهى رقابةأعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها .

(١) **وظيفة البرلمان التشريعية : أقتراح القوانين وأقرارها** : المتبع فى الدول البرلمانية أن الوظيفة التشريعية - ونقصد بالوظيفة التشريعية هنا سن القوانين- لا يتولاها البرلمان وحده بل بالأشتراك مع السلطة التنفيذية . مادة ٣٤ دستور مصرى « السلطة التشريعية يتولاها الملك بالأشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب » . فلكل من الحكومة وأعضاء البرلمان حق أقتراح القوانين أو ابتكارها (droit d'initiaive). مادة ٢٨ دستور مصرى « للملك[1] ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان خاصاً بانشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحه للملك ولمجلس النواب»[2]. والأقتراح هو أول الأعمال التشريعية . قبل الأقتراح لا يكون لمشروع القانون أى

---

(١) نلاحظ أن حق أقتراح القوانين معطى فى مصر « للملك، لا « للوزراء» ولكن تبعاً للقاعدة العامة المنصوص عليها فى المادة ٤٨ من الدستور ، الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه ، فالوزراء هم الذين يعدون فعلا مشروعات القوانين الحكومية و يقررونها فى مجلس الوزراء و يقدمونها الملك (أو لمجلس الوصاية) لأمضائها،ثم يعرضونها بعد ذلك على البرلمان . ولذلك فمشروعات القوانين التى تقترحها الحكومة تقدم للمجلسين فى شكل مرسوم (مرسوم بمشروع قانون) موقع عليه من الملك ورئيس الوزارة والوزير المختص.

(٢) المادة ٢٨ دستور تعطى حق أقتراح القوانين (عدا ما كان خاصاً منها بانشاء الضرائب أو زيادتها) للملك ولكل من المجلسين، وليس المقصود بذلك كل « مجلس» كهيئة بل كل «عضو» من أعضاء المجلسين.فلكل نائب ولكل شيخ حق أقتراح القوانين. أما القوانين الخاصة بانشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحها من حق الحكومة وكل عضو من أعضاء مجلس النواب (دون الشيوخ).

وجود قانونى أما بعد أن تقترحه الحكومة أو أحد الاعضاء فأنه يصبح مطروحاً أمام البرلمان ويجب على هذا الأخير أن يفحصه ليقره كما هو أو يعدله أو يرفضه .

مشروعات القوانين التى تقترحها الحكومة والتى يقترحها أعضاء البرلمان .

الفرق بينها :— وخير القوانين عادة هى التى تقترحها الحكومة لأن لديها من الوسائل الفنية ما يمكنها من القيام بهذه الوظيفة خير من أعضاء البرلمان . وعضو البرلمان قد لا ينظر فى أقتراحه القانون إلا لمصلحة دائرته أو فئة معينة من الناس بعكس الحكومة فانها تراعى عادة مصلحة جميع السكان أى المصلحة العامة .وليس معنى ذلك أنه يجب حرمان أعضاء البرلمان من حق أقتراح القوانين كما كانت تفعل الدساتير الملكية القديمة (دستور سنة ١٨١٤ و ١٨٥٢ الفرنسيان مثلا) فأن أقتراح التشريع أصبح من الحقوق الهامة التى تتمسك بها البرلمانات ولا يمكن أن تتنازل عنها بحال (Proposer la loi c'est régner) . ولكن يراعى عادة فى نظر القوانين التى يقترحها أعضاء البرلمان قيود اجرائية تعفى منها مشروعات القوانين التى تقترحها الحكومة إذ المفروض فى هذه المشروعات الحكومية انها لم تقدم إلا بعد بحث ودراسة كافية .

١) ففى مصر مثلا ينص الدستور ، مادة ١٠٢ أن «كل مشروع قانون (تقترحه الحكومة) يجب قبل المناقشة فيه أن يحال إلى إحدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه » . ومادة ١٠٣ «كل مشروع قانون يقترحه عضو واحد أو أكثر يجب إحالته إلى لجنة لفحصه وإبداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيه. فاذا رأى المجلس نظره أتبع فيه حكم المادة السابقة . ومعنى ذلك أن مشروعات القوانين التى تقدمها الحكومة تحال تواً إلى اللجنة المختصة بدراستها من لجان المجلس ، فأذا كان المشروع متعلقاً بالتعليم أحيل على لجنة المعارف واذا كان متعلقاً بالسياسة الخارجية أحيل على لجنة الشئون الخارجية واذا كان متعلقاً بالصحة أحيل على لجنة الأمور الصحية وهكذا حتى تقوم اللجنة البرلمانية المختصة بفحصه وتقديم تقرير عنه قبل المناقشة فيه من المجلس ذاته . أما مشروعات القوانين التى يقترحها عضو أو أكثر من أعضاء البرلمان فانها لا تحال رأساً على اللجنة المختصة بل يجب أن تفحصها أولا ومقدماً لجنة أخرى هى

« لجنة الاقتراحات » وتبدى رأيها فيما إذا كانت هذه المشروعات جديرة بالنظر أم لا [1]، ولا تحال على اللجنة المختصة (لجنة المعارف أو الخارجية أو الصحة أو الحقانية الخ). إلا بعد أن يطلع المجلس أولا على تقرير لجنة الأقتراحات هذه ويوافق على جواز نظر المشروع . فمشروعات القوانين التى يقترحها الأعضاء تمر إذن ، قبل أن يتناقش فيها المجلس ، بلجنتين لجنة الأقتراحات أولا [2] واللجنة المختصة بحسب الموضوع ثانياً (أما مشروعات الحكومة فتحال على لجنة الموضوع مباشرة) .

٢) كذلك ينص الدستور المصرى مادة ١٠٦ كبعض الدساتير الأخرى على أن « كل مشروع قانون أقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الأنعقاد نفسه » ولا أثر لهذا القيد بالنسبة لمشروعات القوانين التى تقترحها الحكومة. فإذا قدمت الحكومة مشروع قانون للبرلمان ورفضه فهذا لا يمنعها من تقديمه اليه ثانيه فى نفس الدور .

٣) وسبق أن ذكرنا أن مشروع القانون المقدم من الحكومة يأخذ شكل مرسوم (مرسوم بمشروع قانون) موقع عليه من رئيس الدولة والوزراء المختصين . أما صيغة مشروعات القوانين التى يقترحها الأعضاء فتنص عليها اللائحة الداخلية لكل مجلس عادة. ونصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا على أن « كل اقتراح بمشروع قانون

---

(١) مادة ٧٥ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب « على لجنة الأقتراحات أن تقدم فى ظرف ١٥ يوماً عن كل مشروع قانون أحيل عليها تقريراً مختصراً بجواز النظر فيه أو رفضه . »

(٢) ولكن ماهى مهمة لجنة الأقتراحات ؟ أثيرت هذه المسألة فى مجلس النواب عندنا فى جلسة ١٣ ابريل سنة ١٩٢٤ فأصدر المجلس قراراً بأن للجنة الاقتراحات فوق حقها فى نظر الأقتراحات شكلا (اى من الوجهة الشكلية) أن تبحث موضوع ما يعرض عليها من الأقتراحات وبيان ما أذا كان من الأهمية بحيث يستحق أن ينظر المجلس فيه . ولكن ليس لها أن تقترح أى تعديل للأقتراح المعروض عليها فهذا من أختصاص لجنة الموضوع . ونلاحظ أن لجنة الأقتراحات لا تنظر فقط فى « مشروعات القوانين » التى يقترحها أعضاء المجلس بل أيضاً فيما يقدمونه من « الأقتراحات برغبات » والأقتراح برغبة يختلف عن أقتراح القانون كما سنرى .

حضره أحد أعضاء المجلس يقدم لمكتب المجلس (التابع له العضو) بالكتابة ، ويخبر الرئيس المجلس به فى أول جلسة ليحال على لجنة الأقتراحات » وعلى أن « كل أقتراح بمشروع قانون لأحد أعضاء المجلس يجب أن يكون موقعاً عليه منه ومصوغاً فى مواد ومرفقاً بمذكرة إيضاحية » . وأشترطت ألا يوقع أكثر من عشرة نواب على أى أقتراح بمشروع قانون مقدم من أحـد الأعضاء حتى لايتأثر المجلس بكثرة عدد الموقعين (مواد ٧٢ و٧٣ و٧٤ لائحة) .

ونلاحظ أنهم يطلقون فى فرنسا على مشروع القانون المقـدم من الحكومة إسم (Projet de loi) وعلى المشروع الذى يقـدمه عضو أو أكثر من الأعضاء كلمـة (Proposition de loi) . أما فى مصر فان كلمـة مشروع قانون تطلق عادة على مشروعات الحكومة ومشروعات أعضاء البرلمان على السواء (أنظر مع ذلك اللائحة الداخلية لمجلس النواب فأنها سمت أقتراحات الحكومة مشروعات قوانين والأقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس أقتراحات قوانين . أنظر أيضاً الأوضـاع البرلمانية ص ٦٨ فقرة ٧٦ لفؤاد كال بك) .

أحالة المشروعات على اللجنة وكيفية نظرها أمام اللجنة فالمجلس : والحكمة فى إشتراط عرض مشروعات القوانين بنوعيها على إحدى اللجان البرلمانية قبل مناقشتها فى المجلس هى أن كثرة أعضاء المجالس النيابية لا تسمح بدراسة هذه المشروعات كما يجب . أما عدد أعضاء كل لجنة فقليل نسبياً ونظراً لتخصص كل لجنة فى فرع من الفروع (شئون التعليم . الخارجية . المالية . الحربية الخ) فان أعضائها يكونون عادة أقدر من زملائهم على تفهم المشروع والأحاطة بجميع نواحيه وأبداء ما يلزم من الملاحظات أوالاعتراضات . خصوصاً إذا راعينا أن لكل لجنـة أن تطلب سماع الوزير المختص وتناقشه وتسأله عما تريد الوقوف عليه فيما يتعلق بمشروع القانون المقدم من الحكومة ، أما إذا كان المشروع مقدماً من عضو أو أكثر فللجنة سماع ملاحظاتهم ، بل أن من حقهم أن يسمعوا . فأحالة كل مشروع قانون على لجنة من لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه من شأنه التسهيل على المجلس و إنارته فى مناقشته . ويتضمن هذا التقرير عادة الآراء المختلفة التى أبديت فى اللجنة وملخص الأسباب التى بنيت عليها ، فيشير

إلى رأى الأقلية ورأى الأغلبية الذى أعتمدته اللجنة ، وما ارتأته من التعديلات التى تقترح إدخالها على المشروع الأصلى المحال عليها. ويجب أن تقدم اللجنة تقريرها فى الوقت المناسب حتى لا يتعطل العمل التشريعى ، ولذا نصت اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا (مادة ٦١) إن على كل لجنة أن ترفع إلى مكتب المجلس تقريراً عن كل مشروع أو أقتراح يحال عليها فى مدة لا تتجاوز شهراً إلا إذا قرر المجلس غير ذلك . فأذا مضى الميعاد المحدد من غير أن يقدم التقرير كان لواضع المشروع أو الأقتراح أن يطلب من المجلس إحالته على لجنة أخرى . وللمجلس عدا ذلك أن يمد الأجل بالقدر الذى يراه كافياً لأنجاز العمل أوأن يحيل المشروع أو الأقتراح على لجنة أخرى يختارها . والكلمة على كل حال فى النهاية للمجلس نفسه فهو الذى يفصل ويقرر ولا يتقيد حتما برأى اللجنة التى درست المشروع ولا بتقريرها ولا برأى لجنة الأقتراحات فقد يرفض مشروعاً وافقت اللجنة عليه أو يقر آخر أشارت برفضه .

وتبين اللوائح الداخلية لكل مجلس كيفية نظر ومناقشة مشروعات القوانين أمامه وتبدأ المناقشة عادة بتلاوة تقرير اللجنة ثم يتلى المشروع مادة مادة أصلا وتعديلا . وللعضوالمقرر (rapporteur) ، أى الذى كلفته اللجنةالتى درست المشروع بوضع تقرير (rapport) عنه وبالدفاع عن وجهة نظر اللجنة أمام المجلس ، أن يقدم إيضاحات كلما أقتضى الحال ذلك . وبعدئذ يبدأ المجلس ببحث ومناقشة المشروع إجمالاً . ثم يؤخذ الرأى فى الأنتقال إلى مناقشة المشروع على وجه التفصيل فأذا تقرر ذلك شرع المجلس فى الحال فى مناقشته مادة مادة أصلا وتعديلا . وفى بعض البلاد يتداول المجلس فى المشروع مرتين فى قراءتين Lectures مختلفتين تفصلهما عادة بضعة أيام[1] وتقتصر

---

(١) تنص المادة ٧٩ من لائحة مجلس النواب الداخلية عندنا « لا يصح قرار المجلس فى مشروعات وأقتراحات القوانين التى تتكون من مادتين فأكثر الا بعد المداولة فيها مداولتين منفصلتين » وبحسب المادة ٨٠ لائحة، يجب ألا يقل الميعاد الفاصل بين المداولتين عن ثلاثة أيام على الأقل .

المداولة أوالقراءة الثانية غالباً على تلاوة[1] نصوص المشروع ومايتعلق بها من التعديلات (Amendements)، وأخذ الرأى عليها مادة فمادة ثم على المجموع . ولكن فى حالة نظر مشروعات القوانين على وجه الاستعجال يستغنى عادة عن القراءة أو المداولة الثانية .

حق التعديل Droit d'amendement **: خطره، معالجة ذلك** : وكثيراً مايخرج المشروع من المجلسين مختلفاً كلية عن المشروع الأصلى الذى قدمته الحكومة أو أقترحه الأعضاء نظراً لما يدخل عليه عادة أثناء نظره ومناقشته فى اللجان ثم فى المجلس نفسه من التعديلات بالتحوير والحذف أو الزيادة[2] إذ أن لكل عضو - لا اللجان فقط - أقتراح ما يراه من التعديلات لنصوص مشروعات القوانين التى تعرض على المجلس (ولا يعقل أن يكون لكل عضو حق الأقتراح ولايكون له حق التعديل وهو أقل قوة من الأول ومتفرع عنه)[3] . وأخطر هذه التعديلات ما يعن للأعضاء أقتراحه أثناء المناقشة فى الجلسة العلنية نفسها ،لأن هذه التعديلات الفجائية المرتجلة للنصوص المعروضة لا يسبقها درس كاف . وقد يترتب عليها إذا قبلت فى الحال بدون تروى وتحت تأثير وقتي تشويه المشروع الأصلى. ولذلك تحتاط اللوائح الداخلية للأمر وتنص عادة على أن التعديلات التى يقترحها الأعضاء فى الجلسة لا يجوز المجلس قبولها لساعتها بل يجب إحالتها على اللجنة التى درست المشروع الأصلى لفحصها وإبداء رأيها فيها .

---

(١) يجوز مع ذلك الأستغناء عن «تلاوة» نصوص مشروعات القوانين التى قرر المجلس نظرها بطريق الأستعجال . هذا ماقررته لجنة الشئون الدستورية بمجلس النواب عنـــدنا على أثر مناقشة دستورية حادة بين رئيس المجلس المذكور ورئيس الحكومة فى جلسة ٢٥ يوليو سنة ١٩٣٧ بخصوص تفسير المواد ١٠٤ دستور و٨٩و١١٥ لائحة.

(٢) راجع فى هذا الموضوع بالنسبة لما عليه الحال فى فرنسا على الخصوص : —

Waheed Raafat. Le Droit d'Amendement en France, Revue de Droit Public (Paris), Avril-Juin 1933.

(٣) انظر اللائحة الداخلية لكل من مجلسى الشيوخ والنواب عندنا والمادة ١٠٤ دستور مصرى « لا يجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون الا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة . وللمجلسين حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات » . والمقصود بكلمة « مجلسين » هنا أعضاء كل من المجلسين .

ونذكر على سبيل المثال ما ورد فى هذا الشأن بلائحة مجلس النواب عندنا (مواد ٨٢ - ٨٥) ذكرت اللائحة المذكورة أولا أنه يجب تقديم كل تعديل كتابة إلى رياسة المجلس. ثم فرقت بين التعديلات التى تقدم قبل الجلسة المحددة للمداولة الأولى أو الثانية، والتى تقدم فى الجلسة نفسها. فالتعديلات التي تقدم قبل الجلسة المحددة للمداولة الاولى أو الثانية يجب على الرئيس أن يحيلها إلى اللجنة التى فحصت المشروع ، أما التعديلات التى تقدم في الجلسة وأثناء المداولة الأولى فتحال حتما على اللجنة كلما طلب ذلك مقررها ، ومعنى هذا أنه أذا لم يطلب المقرر أحالتها على اللجنة يجوز للمجلس « قبولها » أو « رفضها » فى الحال وفى الجلسة نفسها. ولا خطر فى الواقع من السماح للمجلس بقبولها على هذه الصورة وبدون سبق دراسة وفحص فى اللجنة إذ أن بحث المشروع لم ينته بعد وسيتداول المجلس فيه ثانية اثناء القراءة الثانية فيمكنه تدارك ماتسرع فيه. أما فيما يتعلق بالتعديلات التى تقدم فى الجلسة أثناء المداولة (القراءة) الثانية والأخيرة فقد تشددت اللائحة فى قبولها أذ قررت أن للمجلس بعد سماع أيضاحات مقدمها وأقوال مقرر اللجنة أن يحيلها على اللجنة أو أن يرفض النظر فيها . « الأحالة » أو « الرفض » . فليس له أذن أن « يقبلها » فى الحال بدون أن تفحصها اللجنة التى درست المشروع[1]. وبطبيعة الحال كلما رأى المجلس أحالة التعديل على اللجنة يؤجل نظر المشروع أو الاقتراح الأصلى حتى تنتهى اللجنة من عملها فى الأجل الذى يضرب به لها .

موافقة كل من المجلسين على مشروع القانون ضرورية فى بعض الدول « ومنها مصر » : أذا كان البرلمان مكونا من مجلسين وأقر أحدهما مشروع القانون أرسله رئيسه ألى رئيس المجلس الآخر، مادة ١٠٥ دستور مصرى « كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر». وفى البلاد التى تسوى بين المجلسين من حيث الأختصاص التشريعى كما هو الحال فى مصر وفرنسا لابد أن

(١) أنظر مع ذلك فيما يتعلق بالتعديلات المقدمة فى مشروعات القوانين التى يقرر المجلس نظرها على وجه الأستعجال مادة ١١٦ من لائحة مجلس النواب عندنا .

يوافق كل من المجلسين على مشروع القانون بنفس الصيغة[1] وقد يستغرق هذا وقتاً طويلا وأخذاً ورداً بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ ولذا تنص بعض الدساتير واللوائح الداخلية فى هذه الحالة كما رأينا على عقد لجنة مشتركة مكونة من أعضاء من المجلسين للوصول إلى حل يوفق بين وجهتى نظرهما[2] أو على عقد المجلسين بهيئة مؤتمر[3]

ومتى وافق كل من المجلسين على مشروع القانون يرفعه رئيس المجلس الذى أقره أخيراً (رئيس النواب أو الشيوخ حسب الأحوال) إلى رئيس الدولة (جلالة الملك فى مصر) بواسطة الوزير المختص .

هل الحكومة ملزمة بعرضه مشروعات قوانينها على مجلس النواب أولا ؟

وترتب على أضعاف سلطة المجالس العليا فى كثير من الدساتير الحديثة ضرورة عرض مشروعات القوانين التى تقترحها الحكومة على مجلس النواب أولا . أما الدستور المصرى الذى أحتفظ بمبدأ المساواة بين مجلسى البرلمان (إلا فيما أستثنى بنص صريح) فأنه ترك الحكومة حرة فى البدء بعرض مشروعات قوانينها على أى من المجلسين فلها أن تبدأ بعرض المشروع على مجلس الشيوخ أولا أو على مجلس النواب أولا . ولا يستثنى من ذلك عندنا إلا الميزانية إذ نصت المادة ١٣٩ دستور على وجوب تقريرها ومناقشتها فى مجلس النواب قبل مجلس الشيوخ: «تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا » . نلاحظ مع ذلك أن الممنوع بنص الدستور هو « المناقشة والتقرير » أما التقديم فغير ممنوع،يجوز إذن تقديم مشروع الميزانية إلى مجلس الشيوخ فى الوقت الذى تقدم فيه إلى مجلس النواب ويحق عندئذ لمجلس الشيوخ أن يحيل

---

(١) فالمشروع الذى لم يوافق عليه الا أحد المجلسين فقط أو الذى لم يقره المجلسان بنفس الصيغة لايعتبر قانوناً من الوجهة الدستورية وللمحاكم أن تمتنع عن تطبيقه اذا حصل وأصدره رئيس الدولة خطأً أو سهواً . ولرئيس الدولة أن يمتنع عن أصداره.

(٢) انظر اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا مادة ١٤٣ .

(٣) كما يحصل عندنا أذا استحكم الخلاف بين المجلسين فيما يتعلق بالميزانية .

مشروع الميزانية المقدم اليه على اللجنة المختصة (لجنة المالية) لدرسه وبحثه وإنما لا يجوز له أن يطرحه للمناقشة فى الجلسة العلنية إلا بعد فراغ مجلس النواب من نظره وتقريره. ولكن لما كانت الميزانية تشتمل على عـدة أبواب فلا شىء يمنع مجلس الشيوخ من مناقشته ونظر الأبواب التى فرغ منها وأقرها مجلس النواب دون حاجة للانتظار حتى يفرغ مجلس النواب من الميزانية بأكلها. وهذا ما جرى عليه العمل عندنا فى مصر. فأذا انتهى مجلس النواب من مناقشة واقرار أبواب الميزانية المتعلقة بوزارة الداخلية أو الخارجية أو التجارة مثـلا جاز لمجلس الشيوخ أن يناقشها وينظرها بدوره بينما يكون مجلس النواب قد أنتقل إلى الأبواب التالية من الميزانية. وهذه الطريقة تساعد على أنجاز العمل ولا غضاضة عليها من الوجهة الدستورية. ومن جهة أخرى ولو أن المادة ١٣٩ دستور لم تذكر صراحة إلا الميزانية إلا أن حكمها يسرى أيضاً على طلبات الأعتمادات الأضافية والتكميلية التى قد تدعو الحال الى تقديمها للبرلمان بعد أقرار الميزانية إذ أن هـذه الطلبات جزء متمم ومتفرع منها فيجب أن يقرها ويناقشها مجلس النواب أولا.

ومما هو جدير بالذكر، أنه أثناء المناقشات التى دارت فى لجنة الثلاثين وخصوصاً فى لجنة المبادىء العامة التى شكلتها لجنـة الثلاثين من بين أعضائها لوضع المبادىء الأساسية لمشروع دستور سنة ١٩٢٣، رأى بعض الأعضاء ضرورة النص على تقديم جميع مشروعات القوانين التى تقترحها الحكومة لا الميزانية فقط على مجلس النواب أولا بصفته الممثل الأول للشعب. ولكن رفضت الأغلبية هذا الرأى وأشارت لجنة المبادىء العامة إلى ذلك فى تقريرها (الذى يحسن الرجوع اليه فى تفسير نصوص دستورنا) قالت: « ولما كان للحكومة حق أقتراح القوانين بصفتها الهيئة التى يستعمل الملك سلطته التشريعية بواسطتها فقد نظرت الهيئة فيما كانت مشروعات القوانين التى تقدم من الحكومة يجب تقديمها لأحد المجلسين أولا أم لا. فذهب رأى بوجوب البدء بعرضها على مجلس النواب لأعتباره الهيئة الأولى من هيئات البرلمان الأكثر تمثيلا للأمة. لـكن اللجنة لم تأخذ بهـذا الرأى لمناقضته للقاعدة الأساسية قاعدة تساوى المجلسين فى الحقوق، ولأعتباره خطأ مجلس الشيوخ كهيئة عليا بالنسبة لمجلس النواب، ولأن من

القوانين وأمور الدولة التشريعية ما يقتضى السرعة وقد يكون مجلس النواب مشتغلا بالنظر فى قانون آخر غير القانون المطلوب أو لأى سبب آخر وعلى ذلك أقرت اللجنة المبدأ المقرر فى كثير من النظم الدستورية ، مبدأ أن للحكومة الحق فى أن تعرض مشروعات قوانينها أبتداء على أى المجلسين شاءت ما خلا الميزانية للأسباب التى سيجىء شرحها عند الكلام فى الميزانية » .

موافقة المجلسين لا تكفى فى معظم البلاد الملكية لتمام القانون بل لابد من موافقة رئيس الدولة أيضا . حق التصديق وحق الفيتو : بعض الدول الجمهورية تقرر أن مشروع القانون متى أقره البرلمان تحتم أصداره والعمل به بدون توقف على إرادة رئيس الجمهورية فلا يملك رئيس الجمهورية حق رفض هذه المشروعات أو الأعتراض عليها . وفى جمهوريات أخرى للرئيس حق الأعتراض التوقيفى (Veto suspensif) فقط على مشروعات القوانين . ولكن يمكن التغلب على إرادته وحمله على أصدارها إذا أقر البرلمان هذه المشروعات ثانية بالأغلبية العادية (فرنسا)[1] أو بأغلبية ممتازة (تشيكوسلوفا كيا مثلا دستور ٢٨ فبراير سنة ١٩٢٠ مواد ٤٧ و ٤٨ [2]) .

أما فى الدول الملكية على الخصوص فلا يكفى أن يقر كل من المجلسين المشروع حتى يصبح قانونا بل لا بد من أن يوافق عليه الملك موافقة صريحة وبدون هذه الموافقة لا يتم القانون مهما كانت الأغلبية . وحق الملك فى الرفض مطلق لا يمكن التغلب عليه بالتصويت على القانون من جديد . وهذا هو الحل الذى أخذ به كل من

---

(١) فى فرنسا لرئيس الجمهورية أن يعيد المشروع للبرلمان فى مدى شهر طالباً من المجلسين فى رسالة مسببه (Méssage motivé) أعادة النظر فيه . ولكن اذا أقر المجلسان المشروع ثانية بالأغلبية العادية وجب على رئيس الجمهورية أصداره (قانون ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ الدستورى) ولم يستعمل رئيس الجمهورية هذا الحق مطلقاً منذ سنة ١٨٧٥ . ويلاحظ أن حق الفيتو الفرنسى ضعيف جداً يمكن التغلب علية بالأغلبية العادية .

(٢) وفى الولايات المتحدة كما رأينا لا يمكن التجاوز عن فيتو رئيس الجمهورية الا بأغلبية الثلثين فى كل من المجلسين ، لكن نظام الولايات المتحدة رئيسى لا برلمانى .

دستورى سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ الفرنسيين ودستور بروسيا الملكى قبل سنة ١٩١٩. وهو موجود نظريا على الأقل فى دساتير بلچيكا ورومانيا وانجلترا وغيرها. فيجوز للملك فى هذه البلاد بحسب نص الدستور أن يعطل مشروعات القوانين التى يقرها البرلمان برفضه الموافقة، عليها ولا يستطيع البرلمان قانونا ولا دستوريا أن يمرر المشروعات المذكورة بالرغم من ارادة الملك حتى لو أقرها من جديد بالأجماع. ويعرف حق الملك هذا بحق التصديق (droit de sanction)[1] فينص الدستور البلجيكى مادة ٦٩ على أن « الملك يصدق على القوانين و يصدرها » Le Roi sanctionne et promulgue les lois وذكرت المادة ٨٨ من دستور رومانيا الحالى أن « الملك يصدق على القوانين و يصدرها ويمكنه أن يرفض التصديق » il peut refuser sa sanction. وفى انجلترا إذا وافق الملك على المشروع الذى أقره البرلمان يذيله بهذه العبارة الفرنسية القديمة Le Roy le Veult اما أذا رفض التصديق فانه يكتب Le Roy s'advisera أى أنه سيتبصر أو سيتروى فى الأمر. فحق التصديق يشرك الملك اذن أشراكا فعليا فى التشريع وأرادته فيما يتعلق بسن القوانين تعادل أرادة البرلمان تماما، فلا الملك يستطيع أن يستغنى عن موافقة البرلمان ولا البرلمان يستطيع أن يتجاوز عن أرادة الملك. وغالى بعض الشراح البروسيين فى قيمة حق التصديق هذا فقرروا أن مناقشة البرلمان وأقراره لشروع القانون ليس ألا من قبيل الأعمال التحضيرية والقانون لا يكتسب قوته فى نظرهم الا من تصديق الملك، فمن يملك التصديق يملك السلطة التشريعية حقيقة.

ولكن حق التصديق المطلق يتعارض مع الديموقراطية الحقة والاعتراف بأن الأمة هى مصدر السلطات. وفى النظام البرلمانى على الخصوص لا يتفق حق التصديق فى نظرنا مع ما يقرره هذا النظام من أن «الملك لا يتولى سلطته الا بواسطة وزرائه». وبما أن الملك غير مسئول والوزراء هم المسئولون فطبيعى أن يتقيد الملك بمشورة وزرائه

---

(١) يقسم بعض الكتاب حق الأعتراض أو الفيتو الى مطلق veto absolu ومؤقت veto suspensif وما يسمونه حق الأعتراض المطلق هو فى الواقع حق تصديق droit de sanction لأن هذا الأخير يتضمن حق رفض مشروع القانون رفضا باتا لا يقبل النقض وهى نفسها النتيجة المترتبة على مايسمونه الفيتو المطلق.

فأذا وافق كل من البرلمان والوزارة على مشروع قانون فلا يجوز للملك أن يعطله الى مالانهاية برفض التصديق عليه . قد يرى الملك أن الوزارة والبرلمان الذى تعتمد عليه لايمثلان الأمة حقيقة أوأن أغلبية الأمة معارضة للمشروع ولكن فى هذه الحالة أمام الملك سلاح آخر للوقوف على حقيقة رأى الأمة ولأعادة التناسق والأنسجام بينها وبين البرلمان وهوعزل الوزارة وحل البرلمان وعمل انتخابات جديده.فاذا أنتصرت الأغلبية القديمة وأقرت القانون من جديد فواجب الملك الدستورى يقضي عليه بالا يظل متمسكا برفض المشروع بالرغم من أرادة الامة والبرلمان.وألا فيلزم أن يكون لدى البرلمان من الوسائل القانونية ما يمكنه من تنفيذ أرادته بالرغم من معارضة الملك منعا لتفاقم النزاع بينهما وحفظا لسيادة الأمة . وفى الواقع أصبح حق التصديق معطلا فى البلاد التى نصت عليه. فنى بلجيكا لم يستعمل الملك حقه فى رفض التصديق إلا نادراً.وفى انكلترا لم يرفض الملك التصديق على قانون أقره البرلمان منذ سنة ١٧٠٧ . ولذلك كله وتحاشياً من حشو الدساتير بنصوص قد لا تطبق أو مصيرها التعطيل أكتفت بعض الدساتير الملكية الحديثة بمنح الملك حق ڤيتو أو حق أعتراض توقيفى مؤقت - كما هو الحال فى بعض الجمهوريات (فرنسا.تشيكوسلوفاكيا. الولايات المتحدة) - بدلا من حق التصديق المطلق الذى رأيناه . وأحسن مثـل لذلك الدستور المصرى . تنص المادة ٢٥ من دستور سـنة ١٩٢٣ على أنه « لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك. » وذكرت المادة ٣٤ أن « الملك يصدق على القوانين ويصدرها ». وجاء فى المادة ٣٥ أنه إذا لم ير الملك « التصديق » على مشروع قانون . . الخ . و بالرغم من استعمال وتكرار كلمة « تصديق » Sanction فى هذه المواد فأن الحق المعطى للملك عندنا هو فى الحقيقة حق أعتراض توقيفى أو ڤيتو (Veto suspensif) لا حق تصديق بالمعنى المعروف . اذ رفض التصديق كما رأينا مطلق لا يمكن التغلب عليه بأقرار القانون من جديد من البرلمان حتى ولو بأغلبية ممتازة أو بأجماع الأراء، أما حق التصديق المزعوم الذى ينص عليه دستور سنة ١٩٢٣ فيمكن التغلب عليه بأتباع الأجراءات التى نصت عليها المادتان ٣٥ و ٣٦ من الدستور :

مادة ٣٥ ، دستور سـنة ١٩٢٣ « إذا لم ير الملك التصـديق على مشروع

قانون أقره البرلمان رده اليه فى مدى شهر لأعادة النظر فيه . فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر »

مادة ٣٦ – « اذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فان كانت الأغلبية أقل من الثلثين أمتنع النظر فيه فى دور الأنعقاد نفسه فأذا عاد البرلمان فى دور أنعقاد آخر الى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » . أى أن موافقة البرلمان على المشروع مرة ثانية بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين فى دور الأنعقاد نفسه أو بأغلبية الأراء المطلقة فقط فى دور انعقاد آخر يسقط أعتراض الملك ، وهذا من خصائص حق الفيتو لا حق التصديق [1].

والسبب فى احتفاظ مواد الدستور عندنا بعبارة « حق التصديق » مع تحول هذا الحق فى الواقع الى حق فيتو توقيفى يفسره ما جاء فى المناقشات فى لجنة الثلاثين وتضارب الآراء حينئذ فى هذا الموضوع . فبعض الأعضاء كان لا يرى مانعاً من الأحتفاظ للملك بحق التصديق كاملا كما هو الحال فى معظم الدول الملكية الأوروبية أو تقييده بالقدر الضرورى جداً . ودافع عن هذا الرأى على الخصوص فى لجنة

---

(١) ما قلناه عن دستور سنة ١٩٢٣ ينطبق أيضاً على دستور سنة ١٩٣٠ حقيقة ان هذا الأخير قوى كثيراً من حق أعتراض الملك ولكنه لم يحول حق الاعتراض أو الفيتو هذا الى حق تصديق ونورد هنا المواد ٣٥ و ٣٦ من دستور سنة ١٩٣٠ لمقارنتها بالمواد ٣٥ و ٣٦ من الدستور الحالى (دستور سنة ١٩٢٣) .

مادة ٣٥ دستور سنة ١٩٣٠ « اذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه فى مدى شهرين لأعادة النظر فيه — فأذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك رفضاً للتصديق (عد ذلك تصديقاً فى دستور سنة ١٩٢٣) — ولا يجوز أن يعيد البرلمان فى دور الأنعقاد نفسه النظر فى مشروع رفض التصديق عليه » .

مادة ٣٦ دستور سنة ١٩٣٠ « اذا أقر البرلمان ذلك المشروع فى دور أنعقاد آخر من الفصل التشريعى نفسه بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر كذلك اذا عاد البرلمان بعد انتخابات جديدة الى أقرار ذلك المشروع بأغلبية الأراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر » .

الثلاثين المرحوم عبد الحميد مصطفى باشا وعبد الحميد بك بدوى (باشا الآن) [1] .

أما الفريق الآخر وعلى رأسه على بك ماهر وعبد العزيز بك فهمى فكان معارضاً فى تقرير حق التصديق للملك وسعى لتقييده تقييداً كبيراً وأستقر الرأى فى النهاية على الأخذ بالحل الوسط الذى قرره الدستور فى المواد ٣٥ و٣٦ . وقد عبر عبدالعزيز بك (باشا) فهمى عما كان يجول فى خاطر هذا الفريق فى جلسة ٢١ يونيو سنة ١٩٢٢ من جلسات لجنة الثلاثين قال « حق التصديق وحق الحل [2] مقرران فى الدساتير جميعاً والتقاليد هي التى تحدد صور أستعمال هذه الحقوق ويرى (بعض الأعضاء) الأكتفاء بتقرير الحقين تاركا التفاصيل وتطبيقها للتقاليد والظروف وهذه الفكرة على وجاهتها قد وجدت رداً عليها فى اللجنة ذلك أن الأكتفاء بالنص على حق التصديق والحل من غير أشارة الى ما نحن الآن بصدده يكسب تلك القوة العظيمة قوة الملك سلطة كبيرة فى أيقاف أعمال البرلمان والتحكم فى شأن القوانين . وقد أردنا أن نقيد هذا الحق تفادياً من مداخلة هذه القوة الهائلة وحتى لا تكون للملك الكلمة الأخيرة فى أعمال البرلمان لأن حق التصديق المطلق يقتضي حق الرفض المطلق ويجعل الكلمة الأخيرة للملك . وهذا يتنافى مع ما قررناه من أن كل سلطة مستمدة من الأمة . وقد قال العلماء بوجوب تحديد حق التصديق رغم وجوده فى كل الدساتير تحديداً ينتهى بعد أستعماله [3] » . نلاحظ فقط أن تقييد حق التصديق على الوجه المذكور يقلبه الى حق فيتو مؤقت لأن من طبيعة التصديق أن يكون مطلقاً .

---

(١) أنظر مجموعة محاضر اللجنة العامة (لجنة الثلاثين) جلسات ١٥ و١٩ و٢٠ يونيه سنة ١٩٢٢ .

(٢) كان النص المعروض للمناقشة يقرن حق التصديق بحق الحل ولذا تكلم عنهما الخطيب معا.

(٣) أنظر مجموعة محاضر اللجنة العامة (لجنة الثلاثين) ص ٥١ انظر أيضاً ما قاله على ماهر بك (باشا) فى جلسة ١٥ يونيه سنة ١٩٢٢ نقدا لحق التصديق المطلق « قررنا فى صدر دستورنا أن مصدر السلطات هي الأمة واليوم يعرض علينا مبدأ يقرر للملك حقوقاً كبيرة ومتعددة وليست بمتفقة مع سلطة الأمة . فقد جعل للملك بعد موافقة المجلسين على قانون أن يحفظ ذلك القانون فلا يصدق عليه ولا يرده ... حكمة الأمة

لا يوجد عندنا حق تصديق (Droit de sanction) **بالمعنى الصحيح إلا فيما يتعلق بتنقيح الدستور** : — إذ يستحيل قانونا فى مصر تنقيح الدستور وتعديله بدون موافقة الملك وحق الملك هنا مطلق فكل قرار يصدره البرلمان بالتنقيح لا يمكن أن ينفذ ما دام الملك لا يوافق عليه . وأشترطت المادة ١٧٥ دستور تصديق الملك فى مرحلتين قالت « لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته و بتحديد موضوعه فإذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالأتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل التنقيح ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه و يشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء » .

فإذا أصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه قراراً بضرورة تنقيح الدستور و بتحديد موضوعه لا بد من تصديق الملك على هذا القرار حتى ينفذ فإذا رفض التصديق أستحال السير فى أجراءات التنقيح . وأذا صدق الملك فى هذه المرحلة الأولى وتناقش المجلسان فى صيغة التنقيح وموضوعة وأتفقا على النصوص الجديدة فلا بد أيضاً في هذه المرحلة الثانية من موافقة الملك ولا يمكن الأستغناء عن هذه الموافقة بحال .

هذا النظام لم تقرره لجنة الثلاثين بل وضعته اللجنة الأستشارية التشريعية (وهى اللجنة الحكومية المكلفة بمراجعة مشروعات القوانين وحبك صياغتها) وقالت لتسويغه

مجتمعة فى المجلسين تتفق على رأى والحكومة تشاركهما طول مدة البحث ثم يأتى الملك فيهدم ما اتفق عليه ممثلو الأمة . أن الملك وله تلك المكانة العليا ينبغي أجلالا لمقامه أن يبقى بعيداً عن كل هذه المنازعات وأن نربأ به أن يصادم أمته . هذا الحق (التصديق) لا وجود له فى الدساتير قالوا أنه يوجد فى انجلترا وهذا غير صحيح لأنه كان موجوداً لغاية سنة ١٧١٤ (الصواب ١٧٠٧) ولكنه لم يستعمل بعد ذلك التاريخ . فحق لم يستعمل مدة قرنين نشأت فيهما كل الحياة الدستورية الحديثة لايجوز أن نأخذ به فى دستورنا على أن القواعد الدستورية فى أنجلترا تتقرر بالتقادم وقد ترتب على عدم أستعمال هذا الحق فى العهد الأخير أن تقررت قاعدة أن الملك يجب أن يصدق على ما يقرره المجلسان » .

أنه ما دام الدستور منحة من الملك فلا بد من أشتراك الملك فى تعديله وعلى ذلك فرفض التصديق يجب أن يكون فى مسألة تنقيح الدستور مطلقا .

أما فيما يتعلق بالتشريع العادى أى القوانين العادية فالحق المعطى للملك ليس « تصديقا » كما تقول مواد الدستور (٢٥ و ٣٤ و ٣٥) بل حق ڤيتو أو اعتراض توقيفى ليس الا .

أصدار القوانين ونشرها : — إذا وافق رئيس الدولة على القانون أو أعترض عليه وسقط هذا الاعتراض باتباع الأجراءات التى ينص عليها الدستور فى هذه الحالة (مواد ٣٥ و ٣٦ دستور مصرى مثلا) فلا يبق الا أصدار القانون ونشره. والأصدار (Promulgation) والنشر (Publication) من أختصاص السلطة التنفيذية عادة لا السلطة التشريعية . فتنص المادة ٣٤ دستور مصرى على أن الملك يصدق على القوانين ويصدرها » . وجاء فى المادة ٢٦ من الدستور نفسه :— « تكون القوانين نافذة فى جميع القطر بأصدارها من جانب الملك ويستفاد هذا الأصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية، وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم بأصدارها، ويعتبر أصدار تلك القوانين معلوما فى جميع أنحاء القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوماً، ويجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين » .

الأصدار غير النشر :- وظاهر أن « الأصدار » غير «النشر» فالأصدار عمل قانونى لا بد منه لتمام القانون ذاته[1] وليس للقانون وجود بدونه وهو يتضمن شيئين: ١) الشهادة أو الأقرار من رئيس الدولة بأن القانون قد قرره البرلمان كما تقتضيه نصوص الدستور . ٢) ويتضمن الأصدار فى الوقت نفسه الأمر لجميع الهيئات والسلطات فى الدولة بتنفيذ القانون المذكور كل فيما يخصه بأعتباره جزءاً من قوانين الدولة . والأمر المذكور موجه قبل كل شئ إلى رجال السلطة التنفيذيه ولذا فن الطبيعى أن يتولى مهمة أصدار القوانين رئيس السلطة التنفيذية الأعلى أى رئيس

---

(١) أختلف فى تكييف الأصدار هل هو عمل تشريعى أو عمل تنفيذى وعلى أى حال ليس للتشريع قيمة بدونه .

الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) . ويكون الأصدار فى شكل مرسوم يحمل عادة ديباجة مخصوصة وهذه الديباجة فى مصر هى الآتية : - «نحن . . . ملك مصر (أما إذا كان الملك قاصرا - كما كان الحال قبل بلوغ جلالة الملك فاروق الأول سن الرشد السياسى فى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ - فيكتب : باسم صاحب الجلالة ملك مصر ، مجلس الوصاية) قرر مجلس الشيوخ ومجلس النواب القانون الآتى نصه ، وقد صدقنا عليه وأصدرناه ، (ثم يأتى بعد ذلك نص القانون كما أقره البرلمان مادة مادة) .

ويختم مرسوم الأصدار بالعبارة الاتية : «نأمر بأن يبصم هذا القانون بخاتم الدولة وأن ينشر فى الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة »

« صدر بسراى عابدين أو القبة أو رأس التين الخ . يوم ... سنة ... » ويلى ذلك إمضاء الملك (أو الأوصياء على العرش إذا كان الملك قاصراً) والوزير أو الوزراء المختصين ، أذ القاعدة أن « جميع توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » (مادة ٦٠ دستور مصرى) .

أما نشر القوانين (Publication) فليس عملا قانونيا بل ماديا ويكون كما رأينا بظهور القانون فى الجريدة الرسمية للدولة[1] . ولا يصح أن ينفذ قانون على الأفراد قبل نشره لأنه إذا كان « لا يصح لأى فرد الادعاء بعدم معرفة القوانين » (Nul n'est sensé ignorer la loi) فيجب على الأقل أن تكون هذه القوانين قد نشرت . ولا ينفذ القانون عادة بمجرد نشره فى الجريدة الرسمية بل بعد ذلك بفترة من الزمن حتى يعطى للأفراد فى جميع أنحاء الدولة الفرصة للأطلاع عليه . وفى مصر هذه المدة ٣٠ يوما من تاريخ النشر ،[2] لكن يجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص

---

(١) « الوقائع المصرية » فى مصر .

(٢) العبرة بتاريخ النشر لا بتاريخ الأصدار فقد يصدر القانون فى ٨ يونيه مثلا ولكن لا ينشر فى الوقائع المصرية ألا فى ١٢ يونيه .

صريح فى تلك القوانين » (مادة ٢٦ دستور) . وأستنادا على هذا النص تقضى بعض القوانين أحيانا بسريان مفعولها من تاريخ نشرها فى الجريدة الرسمية .

مهمة رئيس الدولة فى أصدار القوانين : ليس الاصدار حقا من حقوق الملك أو رئيس الجمهورية وأنما هو واجب يحتم القيام به اذا سقط من الاعتراض الممنوح له أو أنتهت مدته :—

ورئيس الدولة ليس حراً فى أصدار القوانين أو عدم أصدارها فاذا لم يعطه الدستور حق التصديق أو حق الفيتو فليس له أن يستند على سلطة الأصدار ليخلق لنفسه منها حق أعتراض لم يمنحه إياه الدستور . كذلك الحال إذا كان الحق الممنوح لرئيس الدولة هو حق اعتراض توقيفى Veto suspensif يمكن التغلب عليه إذا أقر البرلمان المشروع مرة ثانية بأغلبية عادية أو ممتازة . فأذا اعترض رئيس الدولة فى هذه الحالة على مشروع قانون أقره البرلمان ووافق عليه هذا الأخير ثانية بالأغلبية المطلوبة وجب على رئيس الدولة اصداره بعد ذلك وإلا كان مخالفاً للدستور (انظر مادة ٤٩ دستور تشيكوسلوفاكيا و ٢٦ دستور مصرى) . ولكن ما العمل إذا امتنع رئيس الدولة بالرغم من ذلك عن اصدار القانون ؟ يمكن مؤاخذة الوزارة وأسقاطها اذا كان هذا الامتناع بناء على نصيحتها . أما إذا كان الأمتناع راجعاً إلى رئيس الدولة نفسه فسينشأ عنه أزمة دستورية بينه وبين البرلمان ، وفى الدول الجمهورية يمكن محاكمة رئيس الجمهورية على مخالفته للدستور أما فى البلاد الملكية فالقاعدة كما نعلم أن ذات الملك مصونة لاتمس ، فهو لا يسأل سياسياً ولا جنائياً . وعليه لحل هذه الأزمة كغيرها من الأزمات المبنية على مخالفة الملك للدستور لا يوجد إلا الطرق الملتوية كالأضراب الوزارى ، أى استقالة الوزارة وأتفاق جميع الأحزاب على عدم قبول الوزارة الا إذا خضع الملك لأحكام الدستور . فى استطاعة الملك فى الغالب أن يجد من يؤلف الوزارة فى هذه الظروف كأن يكوّن وزارة من أشخاص خارجين عن البرلمان ، ولكن بما أن هذه الوزارة لن تحوز ثقة البرلمان فلا مفر من حله وتعطيل الحياة النيابية ! نكرر القول أن حل هذه الازمات المبنية على مخالفة نصوص الدستور الصريحة يتوقف

فى نهاية الأمر على يقظة الأمة ، واحترام كل فرد أو هيئة لواجباته، وشعوره بمسئولياته .
ولا شىء يمنع من النص فى الدستور نفسه على أنه إذا امتنع رئيس الدولة بغير حق عن أصدار القانون الذي أقره البرلمان تولت هذا الأصدار هيئة أخرى ككتب مجلس النواب مثلا . وطريقة أصدار القوانين بواسطة المجلس النيابي نفسه أخذ بها دستور استونيا الصادر فى ١٥ يونيو سنة ١٩٢٠ (مادة ٥٣) « مكتب الجمعية الوطنية (المجلس النيابي) مكلف بأصدار القوانين التى تقرها هذه الجمعية » ، ولكن هذا الدستور كما رأينا لم يأخذ بالنظام البرلمانى بل بنظام حكومة الجمعية واضعف من أختصاصات ونفوذ السلطة التنفيذية إلى أقصى حد ، أما فى الدول البرلمانية فيندر وجود نص كهذا .

مدة الاصدار : — لم يحدد الدستور المصرى صراحة مدة لأصدار القوانين التى يوافق عليها البرلمان بعكس بعض الدساتير الأخرى . فينص الدستور الفرنسى مثلا (قانون ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ الدستورى مادة ٧) أن على رئيس الجمهورية أن يصدر القوانين التى أقرها البرلمان نهائيا فى مدى شهر من تبليغها للحكومة من آخر مجلس أقرها، ويجوز للبرلمان أن يقرر أصدارها على وجه الأستعجال وحينئذ يجب على رئيس الجمهورية أصدارها في ظرف الثلاثة ايام . هل معنى ذلك أن الملك فى مصر مطلق الحرية فى أختيار وقت الأصدار ؟ كلا فان الاصدار كما قلنا واجب أو تكليف لا حق شخصي للملك فاذا وافق البرلمان على المشروع ولم يعترض الملك عليه وجب أصداره بدون تأخير . وهـذا مستفاد ضمناً من نص المادة ٣٥ دستور فأنها لم تمط الملك الا شهرا واحـدا للموافقة على مشروع القانون أو رده ثانية الى البرلمان لأعادة النظر فيـه ، « فاذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عـد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر » . فبأنتهاء الشهر بدون استعمال حق الأعتراض تزول آخر عقبة دستورية فى وجه المشروع ولا يفهم بعد ذلك كيف يظل معطلا بدون أصدار .فسياق النص وروحه يفهم منه أن مدة الأصدار الطبيعية عندنا شهر واحد كما هو الحال فى فرنسا أيضاً .

وطالما أن مدة الشهر هذه لم تنته فالملك غير ملزم دستوريا بأصدار القانون لأن له أن يعترض عليه فى أثنائها ، أما إذا أصـدر الملك المشروع فى مدة الشهر عد ذلك تنازلا منه عن حق الاعتراض (التصديق المزعوم) المعطى له .

هل لرئيس الدولة ان يرفض أصدار مشروع قانون أقره البرلمان بحجة أنه مخالف للدستور ؟ - لنفرض أن رئيس الدولة لم يمنح حق الأعتراض على القوانين التى يقرها البرلمان أو أنه يملك هذا الحق ولكن البرلمان أقر القانون مرة ثانية بالأغلبية والأجراءات المطلوبة وقضى بذلك على حق الأعتراض الذى للرئيس فهل لهذا الاخير بعد ذلك أن يمتنع عن أصدار مشروع القانون بحجة عدم دستورية ؟ لا تنص الدساتير عادة على هذه المسألة بل تتركها للظروف والعادات ويرى البعض، وهو رأى وجيه معقول، التمييز بين حالتين : الحالة الأولى أن تكون مخالفة مشروع القانون للدستور واضحة لا تحتاج إلى دليل شأن كل العيوب الشكلية. فاذا قرر المشروع أحد المجلسين فقط ورفع إلى رئيس الدولة على أنه تقرر فى المجلسين، فلا شك فيه ان لرئيس الدولة الامتناع عن أصدار المشروع المذكور وأعادته إلى البرلمان لأخذ موافقة المجلس الآخر عليه. وكذلك الحال إذا كانت الصيغة التى وافق عليها أحد المجلسين تختلف عن الصيغة التى أقرها المجلس الثانى، إذ يلزم ان يقرر المجلسان المشروع بنفس الصيغة.

أما إذا كانت مخالفة مشروع القانون للدستور متعلقة بالموضوع لا بالشكل فالأفضل ترك فحص دستوريته أو عدم دستوريته للمحاكم نفسها فأنها أبعد عن الظن، كما أن الاعتراف لرئيس الدولة بالأمتناع عن اصدار القانون فى هذه الحالة يخشى منه تحكم السلطة التنفيذية فى أعمال البرلمان [1].

(٢) **وظيفة البرلمان المالية** : - وجدت المجالس النيابية فى الأصل للموافقة على الضرائب التى يطلبها الحاكم. فالوظيفة المالية للمجالس النيابية تسبق تاريخيا وظيفتها التشريعية. ولما زاد نفوذ الهيئات النيابيه أزدادت سلطتها على المالية العامة. وفي الدول البرلمانية على الخصوص للبرلمان الرقابة التامة على مالية الدولة بما له من الرقابة على الوزراء والحق فى أسقاط الوزارة.

---

(١) ملاحظة هامة : ظاهر مما تقدم أن مشروع القانون يمر بعدة مراحل متتابعة حتى يصير قانوناً نافذاً : ١) الأقتراح وهو أول خطوة فى سبيل العمل التشريعى : ٢) المناقشة والأقرار فى كل من المجلسين : ٣) رفعه الى رئيس الدولة لأعتماده. وقد يكون لرئيس الدولة حق التصديق أو فقط حق الأعتراض التوقيفى : ٤) الأصدار : ٥) النشر.

الموافقة على الميزانية : — وأهم الأعمال المالية التى تقوم بها البرلمانات فى الوقت الحاضر هى الموافقة على الميزانية . والميزانية هى المستند المشتمل على بيان مصروفات وأيرادات الدولة ، بموجبه يرخص للحكومة فى أنفاق الأولى وتحصيل الأخرى ، وهى تقدم للبرلمان سنويا . ومناقشتها تستغرق عادة شطراً كبيراً من وقت البرلمان خصوصاً فى مجلس النواب صاحب الكلمة الأولى والأخيرة فى هذه المسائل . ونظر الميزانية يستدعى فحص أعمال الحكومة كلها من أدارية وسياسية واجتماعية واقتصادية. وهذا الفحص يؤدى بطبيعته الى أعراب الاعضاء عن رغباتهم العديدة فى تسيير بعض المصالح الأميرية فى وجهة معينة، كما يؤدى الى مناقشة الحكومة فى سياستها العامة ومحاسبتها واستجوابها عن تصرفاتها المختلفة. ولهذا كله تقدم الميزانية عادة للبرلمان قبل أبتداء السنة المالية بعدة أشهر حتى يتسنى له فحصها فحصاً كافياً . مادة ١٣٨ دستور مصرى « الميزانية الشاملة لأيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها إلى البرلمان قبل أبتداء السنة المالية بثلاثة شهور على الأقل لفحصها وأعتمادها ، والسنة المالية يعينها القانون ، وتقر الميزانية بابا بابا ». ومنذ سنة ١٩٢٧ تبدأ السنة المالية فى مصر في أول مايو وعليه يرسل مشروع الميزانية إلى البرلمان فى أول فبراير على الأكثر . ويحصل كثيراً [١] ان تبتدأ السنة المالية قبل ان يفرغ البرلمان من دراسة الميزانية وتقريرها وفى هذه الحالة تنص بعض الدساتير على انه يعمل بالميزانية القديمة حتى تصدر الميزانية الجديدة . وقد أتبع هذه الطريقة الدستور المصرى مادة ١٤٢ : « إذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل أبتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة . ومع ذلك إذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية

---

(١) تكرر وقوع ذلك فى مصر وبالرغم من الشكوى العامة من هذه الحالة فان البرلمان لم يفرغ من مناقشة وتقرير مشروع ميزانية سنة ١٩٣٧ — ١٩٣٨ المالية ألا فى أواخر يوليو (٢٧ يوليو سنة ١٩٣٧) ، مع أن السنة المالية بدأت فعلا فى أول مايو السابق على ذلك أى منذ ثلاثة شهور .

أمكن العمل بها موقتاً[1] » . ونصت المادة ١٤٠ من دستورنا الحالى أنه لا يجوز فض دور الأنعقاد قبل الفراغ من تقرير الميزانية (ولا أثر لهذا النص فى دستور سنة ١٩٣٠ الملغى) . وتحال الميزانية كسائر مشروعات القوانين على اللجنة المختصة فى كل مجلس لدراستها ، وهذه اللجنة هى لجنة المالية . وهى تحيلها على لجنتها الفرعيـة (لجنة الميزانية) .وفى ٣١ يناير سنة١٩٢٧ اقترح دولة سعد باشا زغلول رئيس مجلس النواب حينئذ أنه مع أحالة مشروع الميزانية على اللجنة المالية تكلف سائر اللجان فى الوقت عينه بأن تدرس كل منها من الوجهة الأدارية مشروع ميزانية الوزارة التى هى مختصة بنظر مشروعاتها ، وبعد أن تنتهى كل لجنة من بحثها على هذه الصورة تقدم بنتيجة بحثها تقريراً يرسل إلى لجنة المالية،وتنتدب أحد أعضائها مقرراً لأبداء وجهة نظرها أمام تلك اللجنة . وبهذه الطريقة تشترك جميع اللجان تقريباً فى نظر الميزانية فتخفف عن لجنة المالية عملها . وتحصل المداولة فى الميزانية مرة واحدة (خلافاً للقوانين العادية) لأنها ذات صبغة مستعجلة . وتبدأ المداولة فى كل من المجلسين بتلاوة تقرير لجنة المالية ، ثم بالمناقشة العامة.ثم بعرض أبواب الميزانية باباً باباً وسماع تقرير اللجنة عن كل منها،ومناقشته وسماع بيانات الوزير المختص ، وأخذ الرأى على كل باب بمفرده . وبعد الأنتهاء من التصويت على جميع أبواب المصروفات يأخذ رئيس المجلس الرأى على مجموعها (الذى هو عبارة عن إحدى مواد مشروع قانون الميزانية) . وكذلك الحـال بعد الأنتهاء من التصويت على جميع أبواب الأيرادات . ثم يؤخذ الرأى فى النهاية على مجموع الميزانية (المصروفات والأيرادات) . ولكل من الأعضاء أثناء نظر الميزانية أن يقترح ما يراه من التعديلات فى نصوص مشروعها بالحـذف أو الأنقاص أو الزيادة وتعامل هذه التعديلات amendements معاملة سائر التعديلات التى تقدم أثنـاء نظر المشروعات الأخرى . وبما أن المداولة فى الميزانية لا تحصل إلا مرة واحدة – كما قدمنا – فلايجوز

---

(١) حتى لا تتعطل الميزانية بما قد يقع من الخلاف بين المجلسين (الشيوخ والنواب) قضى دستورنا المصرى كما نعلم (مادة ١٦٦) أنه « أذا أستحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة » .

للمجلس أن يقرر قبول التعديلات التي يقترحها أعضاؤه أثناء الجلسة فوراً قبل الأحالة على اللجنة المختصة ، ولكن جرى مجلس النواب فى مصر على خلاف هذه القاعدة ، إذ أنه كثيراً ما يعتمد ما يقدم له من التعديلات فى الجلسة أثناء نظر الميزانية دون احالته على اللجنة المختصة (لجنة المالية) (١) . وظاهر مما تقدم أن تحضير مشروع الميزانية وإن كان من عمل الحكومة وحدها إلا أن هذا المشروع لا ينفذ إلا بعد مناقشة البرلمان له مناقشة جدية فى اللجان ، وفى الجلسة العلنية . وكثيراً ما تخرج الميزانية من البرلمان معدلة تعديلا كبيراً عن المشروع الأصلى الذى قدمته الحكومة .

الاعتمادات الاضافية : — لكن لا فائدة من موافقة البرلمان على الميزانية إذا كان فى استطاعة الحكومة أن تغير وتبدل فيها بعد إقرارها من البرلمان بتجاوز الأعتمادات التى قررها هـذا الأخير ، أو بفتح اعتمادات جديدة أضافية غير واردة بالميزانية ، أو بنقل اعتماد من باب إلى آخر . ولذلك نص دستورنا كغيره من الدساتير على أن : «كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية » (مادة ١٤٣ دستور) . وبديهى أن «الأذن» و«الاستئذان» يجب أن يسبق الصرف فأن الوزارة إذا صرفت أولا ثم طلبت الموافقة من البرلمان

---

(١) أنظر فؤاد بك كمال « الأوضاع البرلمانية » ص ١٤١ . وفى جلسة الأربعاء ١٦ يونيو سنة ١٩٣٧ أقر مجلس النواب مشروع ميزانية وزارة الزراعة بعد أن أدخل على باب « الأعمال الجديدة » زيادة قدرها ٥٠٠٠ جنيه مصرى لتنظيم تطعيم المواشى بناء على أقتراح قدمه فى الجلسة نفسها النائب المحترم السيد البدراوى باشا . وقد طلب بعض الأعضاء — وبينهم رئيس ومقرر اللجنة المالية — أحالة أقتراح التعديل بزيادة الـ ٥٠٠٠ جنيه مصرى هذا على لجنة المالية أولا لبحثه لكن رئيس المجلس رفض الأحالة على اللجنة وعرض الأقتراح على المجلس فى الحال فأقره بالأغلبية . وقال الرئيس لتبرير ذلك أن فى طلب الأحالة على اللجنة تفويت لنظر أقتراح يتصل بالميزانية فى الوقت الذى تعرض فيه على المجلس لتقرير الزيادة أو الحذف . والخطة التى أتبعها الرئيس والمجلس تؤدى بلا شك الى سرعة انجاز نظر الميزانية لكن قد ينتج عنها قبول بعض تعديلات بالزيادة أو الحذف من الميزانيـة بدون سبق فحص ودراسة .

وضعت هذا الأخير أمام الأمر الواقع ومهما فعل البرلمان،حتى لو نزع الثقة من الوزارة وأسقطها،فان الأمر الواقع هو أن المال قد صرف وذهب فلا يعود البرلمان يملك إلا الاقرار . وقد عاب بعض أعضاء البرلمان فى المجلسين وأخذت صحف المعارضة على الوزارة السابقة (الوزارة النحاسية الثالثة) مخالفتها لهذه القاعدة الدستورية فى عدة مناسبات ، وتقريرها على الخصوص زيادة الاعتماد المخصص للمصاريف غير المنظورة فى وزارة المالية ٢٠ الف جنيهاً بقرار من مجلس الوزراء فى ١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٦،من غير رجوع إلى البرلمان مع أنه كان معقوداً ، والمادة ١٤٣ دستور صريحة فى أن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان[1] . والواقع أن هذه « المخالفة » الأخيرة موضع نظر لأن البرلمان كان منعقداً حينئذ فى دورة غير عادية لنظر المعاهدة الانكليزية ـ المصرية ، ويمكن التشكك فى إمكان عرض مسألة جديدة على البرلمان غير التى وردت فى مرسوم الدعوة غير العادية (أنظر فيما يلى الدعوة العادية والدعوة غير العادية) . وقد أثيرت مسألة الاعتمادات الاضافية من جديد عندنا فى جلسة ٥ مايو سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ، و١٥ يونيو سنة ١٩٣٧ بمجلس النواب أثناء مناقشة ميزانية سنة١٩٣٧-١٩٣٨.

ونلاحظ أن النص العربى للمادة ١٤٣، دستور سنة ١٩٢٣، يختلف نوعاً ما عن النص الفرنسي لنفس المادة .فبينما النص العربى ينص على وجوب أخذ« إذن» البرلمان عن كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها،وعلى وجوب «استئذانه» كلما أريد نقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانية، وكلمة إذن واستئذان لغة تفيد كما قدمنا ضرورة موافقة البرلمان قبل الصرف لا بعده أى عدم صرف مبلغ جديد قبل إذن البرلمان (إذ الاذن يجب أن يسبق الشيء أو العمل المأذون به)

---

(١) أنظر محاضر مجلس الشيوخ جلسة ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ ، والمناقشة التى دارت فى مجلس النواب.جلسة الأثنين ٢٥ يناير سنة ١٩٣٧ (خصوصاً كلمة النائب محمود عز العرب) ، واعداد جريدة البلاغ كبرى صحف المعارضة . عدد ٢٧ يناير سنة ١٩٣٧ بعنوان « ظواهر شذوذ وخروج على القوانين الدستوريه تبدو فى بعض تصرفات الوزارة» وبتاريخ ٤ فبراير سنة ١٩٣٧ « مخالفة دستورية . الصرف أولا ثم طلب الموافقة من البرلمان . اعتراض أعضاء مجلس الشيوخ على وضع البرلمان أمام أمر واقع » .

نجد على العكس أن النص الفرنسى للمادة استعمل كلمة « approuver » ولم يستعمل كلمة " autoriser " :

" Toute dépense non prévue au Budget ou dépassant les prévisions budgétaires, ainsi que tout virement de fonds d'un titre à l'autre du Budget doit être *approuvée* par le parlement"

وكلمة approuvée « الموافقــة على » إذا فسرت لغويا تبيح للحكومة الصرف أولا ثم طلب تأييد البرلمان وموافقته بعد ذلك على ما صرف . وقد أشار وزير المالية (وليم مكرم عبيد باشا) فى جلسة ١٥ يونيو ســنة ١٩٣٧ بمجلس النواب إلى النص الفرنسى المذكور ليدلل على أن الوزارة لا تخالف الدستور إذا هى تجاوزت الاعتمادات ثم التجأت بعد ذلك الى البرلمان لطلب موافقته ، لكن رئيس المجلس (الدكتور أحمد ماهر) لفت نظره فى الحال إلى أن النص العربى هو الذى يجب أن يعول عليه [1]

لكن قد تحتاج الحكومة لفتح اعتمادات أضافية بينما يكون البرلمــان فى العطلة الصيفية أو يكون مجلس النواب منحلا فما العمل ؟ لا يوجد نص لهذه الحالة فى دستور سنة ١٩٢٣ . أما دستور سنة ١٩٣٠ فأنه نص فى المادة ٣٢ على أنه يجوز فيما بين أدوار الانعقاد ، وفى فترة حل مجلس النــواب ، تقرير مصروفات جديدة غير واردة بالميزانية ونقل مبلغ من باب إلى آخر من أبواب الميزانيــة إذا كان ذلك لضرورة مستعجلة ، وعلى شرط أن يكون ذلك بمراسيم تعرض على البرلمان فى ميعاد لا يتجاوز الشهر من اجتماعه التالى . ولا شىء يمنع من الأخذ بذلك فى النظام الحالى .

الحساب الختامى : — وأخيراً ذكرت المادة ١٤٤ من الدستور الحالى (١٩٢٣) أن « الحساب الختامى للأدارة الماليــة عن العام المنقضى يقدم الى البرلمان فى مبــدأ

---

(١) وزير المالية — « . . . بالرجوع الى النص العربى للمادة ١٤٣ نجد أن كل تجاوز يجب أن يأذن به البرلمان . أما النص الفرنسى . . . رئيس المجلس (مقاطعاً) « أظن أن النص العربى هو ما يحسن الأخذ به ويجب حصر المناقشة من حيث الوجهة الدستورية وكلنا متفقون فى الموضوع على أنه يجب على الحكومة أن « تستأذن » البرلمان فى صرف أى اعتماد . وزير المالية — هذا من غير شك ما نسلم به . . . الرئيس — أن المناقشة الدستورية الآن خطرة والنص الفرنسى يختلف نوعاً ما عن النص العربى » .

كل دور أنعقاد عادى لطلب أعتماده»، حتى يتأكد البرلمان من عدم وجود مخالفات أو تجاوز فى تنفيذ الميزانية ويراجع هذا التنفيذ . والمشاهد أن البرلمانات لا تهتم كثيراً بمراجعة الحساب الختامى عن السنة المالية المنقضية ولا يتسع وقتها لذلك . ولذا أنشأت بعض الدول هيئة خاصة لمراجعة هــذا الحساب « كمحكمة المحاسبات » (Cour des Comptes) فى فرنسا ، وقد أثيرت فى مصر فى الســنوات الأخيرة مسألة إنشاء « ديوان للمحاســبة » ولكن لم يتحقق شىء من ذلك للآن .

الموافقة على الضرائب والقروض العمومية : — أما ضرورة موافقة البرلمان على الضرائب فقاعدة أساسية فى الدول الديموقراطية لا تقبل النزاع الآن . واشترطت الدساتير العصرية ضرورة موافقته أيضاً على التعهدات التى يترتب عليها أنفاق مبالغ من الخزانة العامة ، وعلى كل سلفة عمومية . « لا يجوز إنشاء ضريبة ولا تعــديلها أو الغاؤها إلا بقانون . ولا يجوز تكليف الأهالى بتأدية شىء من الأموال أو الرسوم إلا فى حدود القانون » (مادة ١٣٤ دستور مصرى). « لا يجوز عقد قرض عمومي ولا تعهد قد يترتب عليــه إنفاق مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة إلا بموافقــة البرلمان . . . ويشترط اعتماد البرلمان مقدماً . . . فى كل تصرف مجــانى فى أملاك الدولة » (مادة ١٣٧ دستور). وهذه المبادىء الأساســية ليست قاصرة على الدول ذات النظام البرلمانى وحدها بل مطبقة فى جميع الديموقراطيات النيابية برلمانية وغير برلمانية.

تفوق مجلس النواب على مجلس الشيوخ فى المسائل المالية : هــذا التفوق مسلم به فى معظم الدول وهى قاعدة قديمة فى إنجلترا أيدها قانون الـ (Parliament Act) . وفى كثير من الدساتير الحديثة فقدت المجالس العليا سلطتها فى المسائل الماليــة (راجع أزمة المجالس العليا). وفى مصر كما رأينا تبدأ مناقشة الميزانيــة وتقريرها[1] فى مجلس النواب أولا (مادة ١٣٩ دستور) . كما أن لمجلس النواب والحكومة وحــدهما دون

---

(١) قلنا أنه لا مانع من تقديم مشروع الميزانية لمجلس الشيوخ والنواب فى وقت واحد لكن لا يجوز لمجلس الشيوخ أن يناقش فى الجلسة باب من أبواب الميزانية الا بعد فراغ مجلس النواب منه .

مجلس الشيوخ حق اقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب وزيادتها. لكن فيما عدا ذلك يتساوى المجلسان فى الحقوق أثناء نظر الميزانية . فيجوز لمجلس الشيوخ عندنا أن يعدل الأعتمادات التى وافق عليها مجلس النواب بالزيادة أو الأنقاص أو الحذف. فى جلسة ١٥ يونيو سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ أقترح أحد الأعضاء (الأستاذ عزيز ميرهم) أثناء نظر ميزانية وزارة التجارة والصناعة أمام المجلس زيادة المبلغ المقرر «لمصلحة العمل » ٢٠٠٠ جنيهاً تخصص لشئون العمال، وطلب أن يعدل المبلغ المدرج فى الميزانية بأضافة الألفى جنيه المذكورة، فرد مقرر لجنة المالية، لمشروع ميزانية وزارة التجارة والصناعة، أن ذلك يخالف ما وافق عليه مجلس النواب ويقضى إلى عقد مؤتمر من المجلسين الخ. فأجابه صاحب الأقتراح: « هل معنى هذا أن يكون مجلس الشيوخ مجرد « بصمجى » لمجلس النواب ؟ أن لنا أن نقرر هنا ما نريد دون تقيد بما قرره مجلس النواب ! ». ولكن يجب أن نلاحظ مع ذلك أن مجلس النواب أكثر تمثيلا لأرادة الأمة من مجلس الشيوخ المعين بعضه . ولذلك فالكياسة تقضى على هـذا الأخير أن لا يصر على رأيه إذا تمسك مجلس النواب بقراره الأول . ونعلم أنه إذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية فأنه يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة ، وبما أن عدد النواب يربو كثيراً على عدد الشيوخ فالكلمة النهائية فى المؤتمر ستكون بطبيعة الحال للنواب .

وفى فرنسا يصح لمجلس الشيوخ أن ينقص الأعتمادات التى وافق عليها مجلس النواب لكن ليس له ان يزيد فيها ، ولذا فأذا رغب مجلس الشيوخ فى زيادة أعتماد من الأعتمادات أقره مجلس النواب فانه يلجأ إلى اللف والحيلة، فينقص الأعتماد الذى يرغب في زيادته ١٠٠ فرنكا مثلا بقصد لفت نظر مجلس النواب اليه .

ميل المجالس النيابية الى الاسراف : السعى لحصر اقتراح القوانين المالية بيد الحكومة وحدها : انجلترا . مصر (دستور سنة ١٩٣٠) – فى جميع الدول وخصوصاً البرلمانية تميل المجالس النيابية كثيراً إلى التبذير لما يقترحه أعضاؤها من طرق الصرف المختلفة أما لرغبة حقيقية فى الأصلاح او للتقرب لفئات معينة من الناخبين. فالمصروفات

العامة فى أزدياد مستمر. حقيقة، أسراف المجالس النيابية ليس السبب الوحيد لتضخم المصروفات ولكن هذا الأسراف أو التبذير موجود شكا ويشكو منه الكثيرون. ولذا فكر البعض فى حرمان المجالس النيابية من حق أقتراح القوانين المالية خصوصاً الأقتراحات التى ترمي إلى فتح اعتمادات جديدة أو زيادة فى أبواب الميزانية والاحتفاظ بهذا الحق للسلطة التنفيذية وحدها. وهذا ما حققه مجلس العموم فى أنجلترا من تلقاء نفسه منذ سنة ١٧٠٦، إذ قرر فى هذه السنة أن للحكومة وحدها حق أقتراح القوانين والمصروفات العامة وأيد ذلك بقرارات أخرى مختلفة فى سنة ١٧٠٧ و ١٧١٥، ١٨١٢، ١٨٢١، ١٨٥٢، ١٨٦٦. وقد أخذ بهذا الحل دستور سنة ١٩٣٠ فى مصر فقررت المادة ٢٨ من هذا الدستور: «للملك ولمجلس الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين على أن اقتراح القوانين المالية خاص بالملك». وفسرت ذلك وزارة أسماعيل صدقى باشا فى المذكرة الايضاحية للدستور المذكور. قالت: «ومما بين المجلسين من الفروق فى الأختصاصات أن مجلس الشيوخ ليس له اقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب أو زيادتها. غير أن هذا القيد الخاص بمجلس الشيوخ نجده فى دساتير أخرى قيداً منسحباً على المجلسين معاً. والمأثور عن الحياة الدستورية فى أوروبا أن تدخل المجالس النيابية فى أقتراح القوانين المالية، ضرائب أو اعتمادات، إن زيادة أو نقصا، لم يكن محمود العاقبة بل قد نشأت عنه مساوىء اضطرت كثيراً من اللوائح الداخلية إلى إحاطة حق أعضاء المجالس بقيود شديدة سواء فيما يتعلق بحق الأقتراح أو بحق التعديل. والعمل مع ذلك فى انجلترا نفسها - ام الدساتير - على أن اقتراح القوانين المالية للملك. لذلك كله، ونظراً لدقة المسائل المالية عندنا وارتباطها الى حين باعتبارات دولية مثل الدين العمومى ولما جرى عندنا فى الفترة النيابية القصيرة من العبث بطلب الأعتمادات، ترى الوزارة أن تطلق القيد فتجعله شاملا لكل القوانين المالية لا انشاء الضرائب او زيادتها فقط وان يسوى بين المجلسين فى الحكم فلا يكون لأيهما أقتراح شىء من ذلك. والرأى آخر الأمر لها فيما تقترحه السلطة التنفيذية وهى من جانبها لا يسعها أن تتوانى عن أقتراح أى قانون تقضى به الضرورة أو تبرره المصلحة».

ونلاحظ أن مسألة تقييد سلطة البرلمان فيما يتعلق بالمسائل المالية قد أثيرت قبل ذلك عندما أثناء مناقشة لجنة الثلاثين ، فرأت لجنتها الفرعية (لجنة المبادىء العامة) الا ضرورة لتقييد سلطة البرلمان فى هذا الشأن وجاء فى تقريرها «وقد اقترح فى أثناء مناقشة هذه المسألة أن يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح أنشاء الضرائب أو زيادتها أو أن لاينفذ قرار البرلمان فى هذا الشأن إلا بموافقة الحكومة لكن الهيئة لم تر محلا لهذا التحديد فى سلطة البرلمان الذى يمثل دافعى الضرائب على أختلاف درجاتهم معتبرة أن البلاد فى حاجة إلى أعمال الاصلاح والتجديد وأن منع البرلمان من اقتراح الضرائب أو إيقاف نفاذ ما يقرره منها على موافقة الحكومة يؤدى إلى تعطيل الأعمال التى يرى المجلس ضرورتها بحجة عدم وجود المال الذى يلزم لها » . أما اللجنة العامة (لجنة الثلاثين بأكملها) فأنها قررت الاحتفاظ للحكومة وحدها بحق أقتراح الضرائب. فذكرت فى المادة ٢٦ من مشروع الدستور الذى وضعته « لكل من ركنى السلطة التشريعية حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصا بانشاء الضرائب أو زيادتها فأقتراحه للملك ». ولكن دستور سنة ١٩٢٣ الحالى عدل هذا النص وجعل اقتراح القوانين الخاصة بانشاء الضرائب أو زيادتها كما رأينا من حق الملك ومجلس النواب (مادة ٢٨ دستور سنة ١٩٢٣). ولا أهمية فى الواقع لتقييد حق أعضاء البرلمان فى أقتراح الضرائب بل المهم هو تقييد حقهم فى أقتراح المصروفات وزيادتها ، فهذا هو الداء الدوى للنظام النيابي . والغريب أن لجنة الثلاثين أغفلت تماما هذه النقطة ولم تنظر إلا إلى مسألة الضرائب وزيادتها وهو قلب للموضوع ، وقصور عن فهم موضع الخطر .

(٣) **مراقبة أعمال الحكومة** :— وأخيراً يمتد سلطان البرلمان الى مراقبة كل أعمال السلطة التنفيذية ومحاسبتها وهذه فى الواقع هى أهم وظائف المجالس النيابية أو البرلمانات . الوظيفة الحقيقية للمجالس النيابية ليست إدارة الحكم فعلا (فانها بحكم تكوينها وكثرة عددها عاجزة عن ذلك) بل مراجعة أعمال الحكومة، ومراقبتها، وإرشادها ، وتبليغ رغبات الأهالى اليها . يعيب خصوم الديموقراطية على البرلمانات أنها مجالس كلامية، ويتهمونها باضاعة الوقت فى المناقشات،ولكن خير ما تضيع المجالس

فيه وقتها - كما لاحظ فى القرن الماضى ستيوارت ميل - هى المناقشات . فأعضاء البرلمان يمثلون عادة مصالح وجهات واحزاب مختلفة فأذا أدلى كل فريق برأيه أمكن من هذه الآراء المتنوعة المتباينة استخراج السياسة العامة للدولة.ولا تقتصر رقابة البرلمان لأعمال الحكومة على السياسة الداخلية وحدها بل تشمل أيضاً السياسة الخارجية فوزير الخارجية مسئول أمام البرلمان كيفية زملائه الوزراء عن أعمال وزارته . ومن جهة أخرى هناك طائفة كبيرة من المعاهدات الدولية لايمكن نفاذها إلا بعد أخذ موافقة البرلمان عليها[1] كما يجب أخذ موافقته على إعلان الحرب على دولة أخرى[2] (وقد أشارت إلى كل ذلك عندنا المادة ٤٦ من الدستور) .

والرقابة على أعمال السلطة التنفيذية أنجع وأوفر فى النظام البرلمانى منها فى غيره من النظم النيابية نظرا لمسئولية الحكومة سياسياً أمام البرلمان . وسنتكلم عن وسائل الرقابة البرلمانية بعد أن نشير بكلمة موجزة إلى تكوين البرلمان فى الدول ذات النظام البرلماني .

ب — تكوين البرلمان فى النظام البرلمانى . أزدواج المجلسين ليس شرطا أساسياً فى هذا النظام : يتكون البرلمان فى النظام البرلماني عادة من مجلسين لكن ازدواج الهيئة النيابية ليس شرطاً اساسيا للنظام البرلماني . هناك دساتير برلمانية عديدة أخذت بنظام المجلس الواحد أهمها دساتير الجمهورية الأسبانية، سنة ١٩٣١، ويوجوسلافيا ٢٨ يونيو سنة ١٩٢١، وفنلندا ١٧ يوليو سنة ١٩١٩ ولتوانيا، ١٥ مايو سنة ١٩٢٨. وشاهدنا كيف أضعفت معظم الدساتير الحديثة من سلطة المجلس الأعلى وقيدت اختصاصاته حتى أصبح اختصاصه التشريعي يكاد يكون محصورا فى حق الأعتراض التوقيفي (veto)

---

(١) رأينا عند بحثنا لنظام الولايات المتحدة الأمريكية الرئيسى غير البرلمانى كيفية أشتراك مجلس الشيوخ مع رئيس الدولة فى السياسة الخارجية وفى إبرام المعاهدات .

(٢) المقصود هو الحرب الهجومية أما بالنسبة للحرب الدفاعية فان السلطة التنفيذية ليست فى حاجة لأنتظار أذن البرلمان بل يجب أن تدافع فى الحال عن كيان الدولة وحدودها .

على القوانين التي يوافق عليها المجلس الأدني . وربما كان أضعاف سلطة المجلس الأعلى او مجلس الشيوخ من اسباب ازمة النظـام البرلماني في العالم ، أذ ان حصر السلطة التشريعية في يد مجلس واحد يقوى من مكانة هذا المجلس ويدفع به إلى الاستئثار بالأمر والاعتداء على اختصـاصات السلطة التنفيذية فيختل التوازن بين البرلمان والحكومة وهذا التوازن ضروري حتى يستقيم النظام البرلماني .

م - وسائل الرقابة البرلمانية : لمراقبة اعمال الحـكومة والأشراف على السلطة التنفيذية يضع الدستور تحت تصرف البرلمان وسائل هامة ثلاث: (١) توجيه الأسئلة إلى الوزراء (٢) توجيه الاستجوابات اليهم . (٣) حق اجراء التحقيق . (٤)ونصت اللائحة الداخلية لكل من مجلسي الشيوخ والنواب عندنا (كما هو الحال عند غيرنا) على وسيلة رابعة وهي أقتراحات الرغبات. (٥) واذا أراد البرلمان تضييق الخناق على الوزارة حتى يرغمها على الأستقالة فقد يلجأ إلى رفض الميزانية . (٦) واخيراً في يد البرلمان سلاح آخر قوى لمحاسبة الوزراء وهو أتهام الوزراء ومحاكمتهم جنائيا .

١ — السؤال (Question) : تقرر الدساتير البرلمانية لـكل عضو من اعضاء البرلمان حق سؤال الوزراء وأستجوابهم . مادة ١٠٧ دستور مصرى « لكل عضو من اعضاء البرلمان ان يوجه الى الوزراء أسئـلة أو أستجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لـكل مجلس .. ». والسؤال البرلماني لا يتعدى عضو البرلمان السائل والوزير المسئول فلا يترتب عليه دخول شخص ثالث في الموضـوع أذ ليس في طبيعة السؤال البرلماني أن يثير مناقشة أو يطرح مسألة الثقة بالوزارة، بل المقصود به الوقوف على معلومات صحيحـة في مسألة يجهلها عضو البرلمـان أو لم يتمكن من الوقوف عليها بنفسـه ، أو لفت نظر الحكومة إلى امر من الأمور . فاذا كانت المعلومات التي قدمها الوزير كافيـة في نظر العضو الذى وجه السؤال كان بها وألا ، كان له دون غيره ، أن يستوضح الوزير على مابقى غامضاً عليه،أو يرد عليه بأيجاز مرة واحدة . وإلى هنا ينتهى السؤال البرلماني فاذا أراد موجه السؤال أن يسترسـل في التعقيب وجب على رئيس الجلسة أن يلفت نظره او يمنعه من الكلام.في جلسة الاربعاء

١٧ مارس ١٩٣٧ نظر مجلس النواب عندنا فى السؤال الموجه من النائب حسن يس الى رئيس الوزراء بالاستعلام عما إذا كان هناك ما يحول دون أرسال وحدات الجيش المصرى الى السودان طبقاً لنصوص الأتفاق المبرم بين مصر وانجلترا (معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦) . وبعد رد رئيس الوزراء أراد النائب السائل الأسترسال فى التعقيب فلفت رئيس مجلس النواب نظره إلى أن اللائحة الداخلية تمنع هذا الأسترسال ولكن عاد النائب إلى بيان ما يريد أن يقوله وكرر رئيس المجلس لفت نظره إلى أنه يمنع هذا الأسترسال ، وأخيرا أزاء أصرار النائب أعلن الرئيس رفع الجلسة .

وتوجيه السؤال حق شخصى للسائل فله أن يتنازل عنه. ولعدم خطورته على مركز الوزارة فهو غير مقيد بأجراءات طويلة . فبحسب لائحة مجلس النواب المصرى مثلا يكفى العضو الذى يريد توجية سؤال إلى أحد الوزراء أن يكتبه بأيجاز ويوقع عليه ويقدمه إلى رئيس المجلس والوزير المختص قبل الجلسة التى يريد توجيه السؤال فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل . وعلى الرئيس أن يدرج السؤال بجدول أعمال تلك الجلسة . والأصل أن يجيب الوزير شفاها على السؤال فى الجلسة المعينة ولكن له أن يؤخر الأجابة لمدة ٨ أيام إلا إذا رأى المجلس أطالتها أو تقصيرها (١) . وللسائل أن يطلب أن ترسل اليه الأجابة كتابة وفى هذه الحالة يرسلها الوزير إلى رئيس المجلس ليبعثها اليه . وتنشر الأسئلة والأجوبة عنها تباعا فى الجريدة الرسميه . ونصت لائحة مجلس النواب عندنا على تخصيص نصف الساعة الأولى من كل جلسة للأسئلة والأجوبة فأذا بقى شىء بعد ذلك أدرج بجدول أعمال الجلسة التالية .

٢ — **الاستجواب** Interpellation : الأستجواب أهم وأخطر على مركز الوزارة من السؤال فلا يقصد به مقدمه الأستفهام عن شىء يجهله بل مناقشة سياسة الوزارة

---

(١) لا تنطبق القواعد السابقة على الأسئلة التى يوجهها الأعضاء للوزراء عند المناقشة فى الميزانية فأن لهم أن يوجهوها فى الجلسة فى أى وقت شاءوا (أنظر لائحة مجلس النواب ماد ١٠٧) . لا تعفى هذه الأسئلة من القيود المفروضة على نظام الأسئلة فى الأحوال الأخرى فيجوز مثلا أن يشترك فى أسئلة الميزانية غير السائل والمسئول. وكثيراً ما يحصل أن تتحول هذه الأسئلة الى أستجوابات حقيقية .

فى أمر من الأمور وأنتقادها ولا يشترك فيه المستجوب والوزير فقط، بل بعد أن يشرح المستجوب موضوع استجوابه وبعد أجابة الوزير، يجوز لكل من يرغب من الاعضاء والوزراء الأشتراك فى المناقشة. فالاستجواب بخلاف السؤال يفتح باب المناقشة على مصراعيه. وأذا تنازل عنه مقدمه صح لسواه من اعضاء المجلس ان يحل محله فيه. واذا لم يقتنع المستجوب او المجلس ببيانات الوزير كان له ولغيره من الأعضاء ان يطرحوا مسألة الثقة بالوزارة. فالاستجواب من طبيعته طرح مسألة الثقة بالوزارة [1]. ولأهمية ذلك فهو يستدعى اجراءات خاصة. ولا تحصل المناقشة فيه الا بعد مدة كافية من تقديمه حتى لا تفاجأ الوزارة به مفاجأة وحتى يتخذ الوزير الموجه له الأستجواب عدته ويستعد لهذه المناقشة. وتنص المادة ١٠٧ من الدستور المصرى على أنه « لا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية ايام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الأستعجال وموافقة الوزير». والمتبع هو أن يرسل العضو المستجوب استجوابه مكتوباً لرئيس المجلس التابع له، وبعد تلاوته فى الجلسة وسماع اقوال الوزير الموجه اليه الأستجواب عن أنسب الاوقات للمناقشة فى موضوعه، يحدد المجلس موعدها بحيث لا يكون هذا الموعد قبل ثمانية ايام على الأقل إلا إذا راى المجلس الاستعجال ووافقه الوزير. ولا يجوز على اى حال تأجيل المناقشة فى الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لاكثر من شهر (اللائحة الداخلية

---

(١) لهذا لما أنعقدت الهيئة الوفدية البرلمانية فى يوم الخميس ٤ مارس سنة ١٩٣٧ برئاسة رفعة النحاس باشا رئيس الوفد ورئيس الحكومة لفت رفعته نظر الهيئة الى الأستجوابات التى يقدمها بعض النواب والشيوخ الوفديين للوزراء فى البرلمان، وقال لهم ما مؤداه « أن الأستجواب ينطوى على معنى من معانى عدم الثقة بالوزير المستجوب، واذا فشل هذا الوزير فى الجواب على الأستجواب كانت النتيجة سحب الثقة منه. وسحب الثقة منه نتيجته أن يستقيل الوزير، واستقالة الوزير تؤثر فى مركز الوزارة وقد تؤدى الى استقالتها، فهل هذا هو الذى تريدون الوصول اليه ؟ ». ثم طلب رفعته من كل من يريد استجواب أحد الوزراء أن يطرح موضوع الأستجواب داخل الهيئة الوفدية لتنظر فيه قبل تقديمه أمام البرلمان. وفى الواقع توجيه الأستجواب للوزراء يكون عادة من جانب المعارضة لا من جانب أنصار الوزارة.

لمجلس النواب) . ويلاحظ أولا ان سماع اقوال الوزير فى تحديد موعد المناقشة فى الأستجواب أمر ضروري . وثمت ملاحظة اخرى،أن مشروع لجنة الثلاثين كان ينص على أنه «لا تجرى المناقشة فى الاستجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال أو موافقة الوزير» ولكن عدلت الفقرة الاخيرة من هذا النص واصبحت المادة ١٠٧ دستور تقول « وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ». ومعنى هذا ان مناقشة الأستجواب قبل الثمانية ايام غير ممكنة بحال بدون موافقة الوزير ، ولم تكن هذه الموافقة ضرورية بحسب مشروع اللجنة فى حالة الاستعجال . (١)

ولما كان الدستور رغبة فى وقاية الوزارة من القرارات المفاجأة قد نص من جهة أخرى فى الفقرة الثانية من المادة ١٠١ على أنه « يحق للوزراء دائما ان يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الأقتراع على عدم الثقة بهم » فينبنى على هذا ان اقل فترة تمضى بين تاريخ أيداع الاستجواب وتاريخ التصويت على عدم الثقة بالوزارة،عند استعمال الوزارة لحقها فى التأجيل،هى ١٦ يوماً.لأنه لاينظر فى الاستجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من تقديمه ، ولا يقترع على عدم الثقة إلا بعد ثمانية أيام أخرى من ختام المناقشة فى الأستجواب . (لكن يجوز أن تطرح مسألة الثقة بالوزارة بطريقة أصلية لا كنتيجة لأستجواب وفى هذه الحالة لا تملك الوزارة إلا مدة الثمانية أيام فقط التى نصت عليها المادة ١٠١) .

٣ — **حق التحقيق البرلمانى** L'enquête — : جاء فى المادة ١٠٨ من الدستور المصرى « لكل مجلس حق إجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود

---

(١) يحصل أن تقترح الحكومة (أو الوزير ذو الشأن) موعداً للمناقشة فى الأستجواب ولكن المجلس لا يوافق عليه فاذا تمسك كل برأيه فقد يكون معنى ذلك عدم الثقة بالوزارة (أو بالوزير المذكور) ويؤدى بها (أو به) الى الأستقالة قبل مناقشة موضوع الأستجواب نفسه .فى فبراير سنة ١٩٣٢ أستقالت وزارة المسيو لا فال Laval فى فرنسا لأن مجلس الشيوخ أبى تأجيل موعد المناقشة فى أستجواب موجه لرئيس الوزارة ووزير الخارجية بالرغم من طلبه المتكرر للتأجيل .

أختصاصه » . وحق التحقيق هذا ضرورى فى الدول النيابية البرلمانية ليحصل البرلمان بنفســه على المعلومات اللازمة لاتخاذ قرار من القرارات أو ليقف على عيوب الآلة الحكومية سواء من الوجهــة الأدارية أو السياسية أو المالية . فطريقة السؤال أو الأستجواب لا تطلع المجلس إلا على ما يريد الوزير أن يطلعه عليه فى جوابه و بياناته التى يدلى بها فى الجلســة (أو كتابة). أما طريقة التحقيق فأ كثر مباشرة إذ المجلس بنفسه أو بواسطة إحدى لجانه هو الذى يحقق و يتحرى و يطلع على الملفات ويستدعى الموظفين وغيرهم ممن يرى أستدعائهم أمامه اسماع شهادتهم والوقوف على الحقيقة منهم. أما المناسبات التى قد تدفع المجلس إلى إجراء التحقيق فعديدة :

١) أولها تحقيق الطعون المقدمة فى أنتخاب أعضائه ففى كثير من البلاد يقوم كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضــائه ، وقد نصت على ذلك المادة ٩٥ دستور مصرى « يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيــابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات »(انظر فيما يلى حق كل من المجلسين فى فحص صحة نيابة أعضائه). فاذا طعن فى صحة انتخاب أو نيابة عضو من الأعضاء فقد يرى المجلس نفسه أحياناً مضطراً لأجراء التحقيق للتأكد من صحة أنتخاب العضو المذكور أو بطلانه .

٢) وكذلك فى بلاد نيــابية عديدة يجوز لمجلس النواب أتهــام الوزراء أمام مجلس الشيوخ أو هيئة مخصوصة فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم (مادة ٦٦ دستور مصرى) . وفى الغالب لا يصدر المجلس قرار الأتهام الخطير هذا إلا بعد عمل تحقيق دقيق وسماع شهادة الشهود الخ لتحديد المسئولية .

٣) وأخيراً قد يقرر المجلس أجراء التحقيق للوقوف على عيوب مصلحة من المصالح العمومية ، كما يجوز أن يكون محل التحقيق حادثة سياسية خطيرة، أو سوء تصرف إدارى،أو فضيحة مالية سياسية (كفضيحة ستافسكى مثلا فى فرنسا ، فبراير سنة ١٩٣٤) الخ.وبعد اتمام التحقيق يتخذ المجلس ما يراه من القرارات أو يقترح ما يراه من الحلول .

والعــادة أن المجلس لا يتولى التحقيق بكامل هيئته بل بواسطة إحدى لجانه. وهو أما أن يكل ذلك إلى لجنة من لجانه الدائمة Commissions permanentes ، أو

ينتخب لجنــة تحقيق برلمانية خاصة Commission speciale d'enquête تنقضى مهمتها بانتهاء التحقيق الذى كلفها المجلس به . وتنتهى مأمورية هذه اللجان على العموم بأنقضاء مدة المجلس نفسه (الذى أمر باجراء التحقيق) أو بحله ، وتوقف اثناء العطلة البرلمانية إلا إذاقررالمجلس خلاف ذلك . وللمجلس أو لجانه أثناء أجراء التحقيق بعض سلطات قاضى التحقيق والمحاكم خصوصاً فيما يتعلق بسماع شهادةالشهودوالخبراء . فيحلف الشهود والخبراء اليمين ، وتوقع عقوبة جزائية على من يتخلف من الشهود أو يمتنع عنأداء الشهادة، وتعاقب شهادة الزور أمام المجلس ولجان التحقيق البرلمانية كما تعاقب أمام المحاكم.ولكن لا بد لذلك كله من نص قانوني لأن الأصل أن سلطةأى المجلسين بمفرده لا يجوز أن تتعدىأسوار حرمه، وأنه لتخويل أيهما سلطة مباشرة على الأفراد وحملهم على الحضور لأداء الشهادة، لا بد من وجود نص تشريعى له كل قوة القــانون . وفى فرنسا هذا النص موجود إذ رخص قانون ٢٣ مارس سنة ١٩١٤ الفرنسى لكل مجلس (الشيوخ أوالنواب) الحق فى منح إحدى لجانه إذا شاء سلطة استدعاء الشهود وتحليفهم اليمين وطلب توقيع العقوبة عليهم فى حالةرفضهم الحضور أو تغييرهم للحقيقة فى شهادتهم . أما فى مصر فالحال يختلف بأختلاف موضوع التحقيق . فأن كان هذا الموضوع انتخابياً ، أى طعناً مقدماً فى صحة أنتخاب أو نيـابة أحد الأعضــاء ، فلكل من المجلسين ولجنة الطعون فيهما سلطة استدعاء الشهود وطلب توقيع العقوبة عليهم فى حالة رفضهم الحضور أو شهادة الزور .لأن قانون الانتخاب يخول لهما ولجنة الطعون هذه السلطة بنص صريح ، مادة ٥٧ من قانون الأنتخاب : « كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وهو المرجع الأعلى فى ذلك . . . ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب (طالب ابطال الانتخاب أو الطاعن) وأعلان الشهود إذا رأى محلا لذلك وتجرى فى حق هؤلاء الشهود أحكام قانوني العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح — ولكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الأعضاء . . .(1) »

---

(١) ولكن هل توقيع العقوبة على الشهود من اختصاص المجلس أو لجنة فحص

أما إذا كان موضوع التحقيق مسائل أخرى فلجنة التحقيق البرلمانيـة فى هذه الحالة لا تملك السلطة المذكورة ولا يستطيع المجلس نفسه تخويلها هذه السلطة بقرار منه لعدم وجود نص عام صريح عندنا ، كقانون ٢٣ مارس سنة ١٩١٤ الفرنسي .

٤ – **لكل من المجلسين حق ابداء الرغبات فيما هو داخل فى اختصاص السلطة التنفيذية** : كل عضو من أعضاء البرلمان لا يملك فقط أقتراح القوانين بل أيضا أقتراح الرغبات ، أى أن يقدم للمجلس الذى هو عضو فيه أقتراحا برغبة بدعوة الحكومة للقيام بعمل معين داخل فى نطاق اختصاصها ، فاذا وافق عليه المجلس أتخذ قراراً برغبة ، كأن يقترح أحد الأعضاء و يوافق المجلس على أن تدخل الحكومة شارية فى بورصة العقود [1] أو على أن تسعى لتقليل عدد الموظفين ، أو أن يتخذ المجلس قراراً برغبة يطالب فيه من الحكومة تقديم مشروع قانون فى موضوع معين [2]

الطعون أو من اختصاص المحاكم بحيث تقتصر مهمة المجلس على تبليغ الأمر للنيابة لرفع الدعوى العمومية ؟ المسلم والمعمول به فى فرنسا أن ليس للمجلس أو لجان التحقيق البرلمانية التى يخول لها المجلس سلطة التحقيق (سواء كان موضوع التحقيق طعناً انتخابياً أو موضوعاً آخر) توقيع العقوبة مباشرة بل أحالة الأمر على النيابة لعمل اللازم . أما فى مصر فيظهر أن الحال خلاف ذلك . حدث بجلسة ١٩ يونيو سنة ١٩٢٦ أن اعترض أحد وكيلي مجلس النواب على جعل توقيع العقوبة على الشهود من أختصاص المجلس نفسه أو لجنة فحص الطعون وأقترح جعلها من اختصاص المحاكم دون سواها بناء على نظرية فصل السلطات ، ولكن رفض المجلس هذا الأقتراح . ولا شك أن الحل المأخوذ به فى فرنسا أكثر احتراماً لفصل السلطتين التشريعية والقضائية وحفظاً لمصلحة الشهود أنفسهم لأن توقيع العقوبة بواسطة المجلس أو لجانه يحرمهم من طرق الطعن العادية كالطعن فى الحكم بطريق المعارضة أو الأستئناف والنقض فى بعض الأحوال (انظر الأوضاع البرلمانيـة لفؤاد كامل بك ص ٤٨–٤٩) .

(١) قرار مجلس النواب المصرى فى ١٥ ديسمبر سنة ١٩٢٦ بدخول الحكومة شارية قطنا فى بورصة العقود وقد وافقت عليه الحكومة فى ذلك الوقت ونفذته.

(٢) من المسلم به فى فرنسا أن لمجلس النواب أو الشيوخ الحق فى اتخاذ قرار برغبة يطلب فيه من الحكومة تقديم مشروع قانون فى أمر معين، ولكن المسألة كانت موضع خلاف أخيراً فى مجلس نوابنا فأحالها على لجنة الشئون الدستورية لتقديم تقرير عنها

والرغبة تختلف عن القانون ، فالقوانين عندنا لا تكسب قوتها الألزامية إلا إذا أقرها المجلسان وأصدرها الملك،أما الرغبة فينفرد كل مجلس وحده بتقريرها وتكتسب قوتها منه وحده فلا تحتاج الى موافقة المجلس الآخر ولا إلى تدخل رئيس الدولة . وليس للرغبات التي يعتمدها أي المجلسين من القوة والألزام ما للقوانين، فالقانون أنما يضع قاعدة تشريعية ألزامية يخضع لها الجميع أفراداً وحكومة، أما الرغبة فهي بمثابة أرشاد أو تصريح من أحد المجلسين يعرب به عن أغراضه وميوله فأما أن تقبلها الحكومة وتسير على مقتضاها فتحقق رغبة المجلس ، وأما أن تتجاوز عنها مبينة الأسباب . وفي هذه الحالة أما أن يقتنع المجلس بما تقدمه الحكومة من الأسباب وأما أن يحرك المسئولية الوزارية ويعلن عدم ثقته بالحكومة (هذا ينطبق على الخصوص على مجلس النواب). فقانونا قرارات الرغبات التي يتخذها أي من المجلسين غير ملزمة للحكومة ولكن عمليا يمكن لمجلس النواب الذي في قدرته أسقاط الوزارة أن يرغمها على تنفيذ رغبته أو رغباته . ولذا فقرارات مجلس النواب في شأن الرغبات قد تكون في بعض الظروف أعظم خطراً من قراراته بشأن القوانين نفسها .

وقد أثيرت مسألة قرارات وأقتراحات الرغبات في مجلس النواب عندنا أكثر من مرة ، (سنة ١٩٢٤ ، ١٩٢٦ ، ١٩٢٧ ، ١٩٣٧).ففي جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٢٦ أنكر أحد الأعضاء على المجلس حقه في أبداء رغبات فيما يدخل في حدود اختصاص السلطة التنفيذية بحجة أن هذا الحق وأن ذكرته اللائحة الداخليه ألا أنه لم يرد في الدستور، وثانيا، أنه ينافي مبدأ فصل السلطات.وهي أسباب يسهل الرد عليها. الدستور

ورأت أقلية مكونة من أثنين من أعضاء اللجنة أن ليس للأعضاء أن يقدموا ، ولا للمجلس أن يوافق ، على أقتراحات برغبات يطلب فيها من الحكومة تقديم مشروع قانون في أمر معين لأن التشريع من أخص أعمال المجالس النيابية فعلى المجلس أن يضع التشريع بنفسه في شكل أقتراح قانون لا أن يطلب من الحكومة وضعه. لكن أغلبية اللجنة رفضت هذا الرأي إذ أن هناك مسائل فنية دقيقة قد لا يستطيع البرلمان أن يشرع فيها على الوجه الأكمل فيجب أن لا يحرم الأعضاء من ابداء الرغبة بدعوة الحكومة لوضع التشريع اللازم في شكل مشروع قانون وتقديمه للبرلمان (جلسة ١٩ يناير سنة ١٩٣٧ بمجلس النواب).

أعطى لكل عضو من الأعضاء حق السؤال والأستجواب ولكل من المجلسين حق أجراء التحقيق،فأذا كان لهما ولأعضائهما أستعمال هذه الوسائل وبعضها خطر على الوزارة فلم يمنع كل من المجلسين من أبداء الرغبات ومطالبة الحكومة بتحقيقها ، وهى وسيلة مخففة من وسائل الرقابة البرلمانية ؟ أما الأحتجاج بمبدأ فصل السلطات فهو لا يحول دون أبداء الرغبات بصفة مطلقة،والنظام البرلمانى يقوم على تعاون السلطتين التنفيذية والتشريعية ومراقبة الأخيرة لكيفية قيام الأولى بوظائفها،وطبيعى أن يخول كل مجلس الحق فى أرشاد الوزارة الى الطريق التى يرى أتباعها وأبداء رغباته فيما يمس المسائل العامة . وهذا هو الرأى الذى أستقرت عليه لجنة الحقانية فى مجلس النواب سنة ١٩٢٧، فبعد أن درست الموضوع بحذافيره رأت « أن للمجلس الحق فى أن يقترح على أقتراح برغبة (فيما هو داخل فى أختصاص السلطة التنفيذية) وقراره فى هذا ملزم للحكومة بقوة مبدأ المسئولية الوزارية [١] . ولكن لكل حق حدود . ودل العمل فى المجالس النيابية الأوربية وفى مصر نفسها على أن أعضاء البرلمان يسرفون أحيانا فى أقتراح رغبات فى مسائل إدارية بحته أو لاعتبارات أنتخابية . فى سنة ١٩٢٤ مثلا قدم أحد اعضاء مجلس النواب عندنا (محمد بدراوى عاشور باشا) اقتراحا برغبه بفصل مركزى طلخا وشربين من وجهة الأعمال الادارية عن مديرية الغربية ! لاشك أن هذا عمل أدارى بحت يجب ان يترك لتقدير السلطة التنفيذية وحدها ، وواجب على المجالس النيابية رفض الموافقة على أمثال هذه الاقتراحات برغبات [٢]

---

(١) جاء فى تقرير اللجنه (١٩ يناير سنة ١٩٢٧) : « فمن ذلك ترى اللجنة أن لمجلس للنواب حق أقرار الرغبات كمجالس النواب الأوربية التى قررت لنفسها هذا الحق — مع عدم وجود نص صريح عليه فى دساتيرها — باعتباره حقا طبيعياً مستمداً من طبيعة النظام البرلمانى نفسه . ولو قلنا بغير ذلك فأننا نحرم المجلس من حق هو من أقدس الحقوق النيابية ولم يصبح نظامنا الدستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم » .

(٢) وفى الواقع قررت لجنة الأقتراحات لمجلس النواب سنة ١٩٢٤ عدم قبول أقتراح البدراوى باشا موضوعاً . لعدم أختصاص المجلس بنظره لأنه خاص بمسائل أدارية

٥ — **حق رفض الميزانية** : قد يلجأ البرلمان ألى رفض التصديق على الميزانية بقصد حمل الوزارات التى تتشبث بالحكم على الأستقالة . وهذا السلاح قليل الاستعمال الآن فالوزارات البرلمانية إذا ما فقدت ثقة المجلس لا تتأخر عادة عن الاستقالة أو حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة لتحكيم الشعب فى الخلاف الواقع بينها و بين الهيئة التشريعية . ومع ذلك فقد لجأ مجلس الشيوخ الفرنسى فى أبريل سنة ١٨٩٦ إلى رفض بعض الأعتمادات المالية التى طلبتها وزارة المسيو ليون بورچوا بقصد احراجها وارغامها على الاستقالة ، ونجح فعلا فى ذلك . ويجب ملاحظة هذا فى مصر فان الوزارة مسئولة بنص الدستور أمام مجلس النواب فقط ولكن فى استطاعة مجلس الشيوخ عمليا برفض الميزانية و بعدم الموافقة على بعض الاعتمادات الضرورية التى تطلبها الوزارة أن يجعل مركزها حرجا .

٦ — **حق مجلس النواب فى أتهام الوزراء عما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم** : — وهو حق مقرر فى الدساتير المختلفة برلمانية وغير برلمانية لكن تختلف التفاصيل بحسب البلاد من حيث الجهة التي يحاكم أمامها الوزراء إذا اتهمهم مجلس النواب (مجلس الشيوخ . المحاكم العادية . محكمة خاصة) ، والأجراءات والأعمال المعاقب عليها ، والجزاءات الممكن توقيعها عليهم . وفى بعض الدول قوانين خاصة لمحاكمة الوزراء بينما فى البعض الآخر (مصر مثلا) اكتفى الدستور بالأشارة اليها لكنها لم تصدر بعد . (أنظر فيما يلى أنواع المسئولية الوزارية) . ورأينا من جهة أخرى كيف نتجت المسئولية السياسية فى أنجلترا تدريجيا عن المسئولية الجنائية ومحاكمة الوزراء بطريق الـimpeachment ،

ليس للمجلس عليها من سلطان ألا الهيمنة العامة ، وأعترفت لجنة الحقانية بمجلس النواب فى تقريرها السابق الأشارة اليه (١٩ يناير سنة ١٩٢٧) بأن لاقتراحات الرغبات حدودا : قالت « أنما الممنوع على المجالس النيابية نظره كاقتراح برغبة وأصدار قرار فيه هو التدخل فى الأمور ألأدارية البحته التى هى من اختصاص الحكومة وحدها كاسداء الشكر لبعض الموظفين . . وكالنظر فى حالة موظفين بالذات لأن قرارات المجالس النيابية يجب أن تكون فى مسائل عامة ، لا فى مسائل شخصية . . وهذا لا يحول بين المجلس و بين حقه فى مراقبة الحكومة فى هذا الصدد عن طريق السؤال والأستجواب » .

وقد أغنت مسئولية الوزراء سياسيا أمام البرلمان فى معظم الدول البرلمانية عن الألتجاء الى سلاح الأتهام ألا فى الأحوال النادرة .

د — الرقابة البرلمانية ليس معناها انعقاد البرلمان باستمرار الدورة العادية والدورة غير العادية : رقابة البرلمان على الحكومة لا تستدعى انعقاد البرلمان بصفة دائمة وقد أثبتت التجربة فى جميع البلاد الدستورية وفى الدول البرلمانية على الخصوص مساوىء انعقاد الهيئة النيابية بدون انقطاع لأنها تشغل البلاد بالمناقشات والمنازعات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية . فالوزارة لايمكنها أن تنصرف كلية لأعمالها طالما أن البرلمان منعقد يراقبها و يستوضحها و يسألها و يستجوبها و يحتم على الوزراء حضور جلساته وجلسات لجانه الخ . والطريقة المثلى المقررة فى أغلب الدساتير هى الأنعقاد السنوى الدورى (Session) . فالبرلمان لا ينعقد طول السنة بل لمدة عدة أشهر كل سنة يطلق عليها اسم الدورة العادية Session ordinaire . و يجب التمييز بين « الدورة » أو دور الأنعقاد (Session) والفصل التشريعى (Législature) . فالفصل التشريعى يشمل مجموع الدورات التى يلتئم فيها المجلس النيابى حتى يتجدد أنتخابه ، أما لأنتهاء مدة نيابية أو لحله وأجراء انتخابات جديدة ، أما الدورة فتشمل مجموع الجلسات (séances) التى يعقدها المجلس بناء على دعوه انعقاد واحدة . الفصل التشريعى يستمر عادة بضعة سنوات (خمسة سنوات فى مصر بالنسبة لمجلس النواب) أما دور الانعقاد أو الدورة فتستمر بضعة شهور فقط [١] . ففي مصر مثلا يلتئم البرلمان كل سنة فى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر على الأكثر لعقد جلساته (Séances) و يمتد دور انعقاده الى شهر مايو أو يونيو من السنة التالية ، إذ بحسب الدستور تدوم الدورة العادية للبرلمان ستة أشهر على الأقل يعلن الملك فى نهايتها بمرسوم فض أنعقاده (مادة ٩٦ دستور) . ومدة الستة شهور طويلة أذا قيست بالبلاد الاخرى ، فطول دور الأنعقاد العادى فى فرنسا ورومانيا و بلغاريا ٥ أشهر ، وفى البرتغال والسويد ٤ أشهر ، وفى ليتوانيا واليابان واليونان (دستور سنة

---

(١) هذا بالنسبة للدورة العادية اما الدورة غير العادية فقد لا تستغرق الا بضعة أيام .

١٩٢٧) ثلاثة شهور،وهو أربعون يوما فى بلجيكا وعشرون فى هولاندا ولو أن الدورة العادية فى هاتين الدولتين تزيد عملياً عن ذلك بكثير . ولقد انقص دستور ١٩٣٠ (دستور صدقى باشا) دور الأنعقاد العادي إلى ٥ اشهر (بدلا من ٦ فى دستور ١٩٢٣ الحالى).وحوت المذكرة الايضاحية لدستور المذكور الأسباب : « ان الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) جعل دور الأنعقاد العادي يبتدىء فى يوم السبت الثالث من نوفمبر على الأكثر و يدوم مدة ستة أشهر على الأقل وترك للملك بمجرد استيفاء هذا الشرط أن يعلن فض الدور، ومن خبر أحوال الأدارة المصرية وعرف موقع فترة الأجازات من السنة لا شك يدرك أن العمل على هذا الوجه من شأنه أن يعطل الحكومة فى غير فائدة للبرلمان . ففى منتصف نوفمبر لا تكون الحكومة قد فرغت من أعداد الأعمال التى تريد عرضها على البرلمان لأول انعقاده وعلى الخصوص من تحضير الميزانية [1]. ومن شأن واجب الوزراء في حضور جلسات البرلمان أن يحول دون تفرغهم لذلك الأعداد والتحضير . لذلك ترى الوزارة أن يكون بدء دور الأنعقاد العادى هو السبت الثالث من ديسمبر كذلك ترى أن دوراً يدوم ٥ أشهر فيه الكفاية كل الكفاية، وهو أذا بدىء فى السبت الثالث من شهر ديسمبر (بدلا من نوفمبر) ينتهى فى النصف الأخير من شهر مايو ،وهذا الميعاد الأخير يوافق حاجة الأعضاء إلى الفراغ إلى شئونهم كما يوافق حاجة رجال الحكومة إلى التفرغ لتنفيذ الميزانية [2] ». ولكن بعودة دستور سنة ١٩٢٣ بعد الغاء دستور سنة ١٩٣٠ عدنا الى الحالة القديمة : دور الانعقاد ستة أشهر على الأقل ، بدء الدورة العادية فى السبت الثالث من نوفمبر على الأكثر .

---

(١) هذا على أعتبار أن السنة المالية تبدأ فى يناير لكن منذ سنة ١٩٢٧ أعتبر شهر مايو مبدأ للسنة المالية . ويقدم مشروع الميزانية للبرلمان قبل ذلك بثلاثة أشهر أى فى أول فبراير على الأكثر كما قلنا .

(٢) بناء عليه نصت المادة ٩١ دستور ١٩٣٠ ، يدعو الملك البرلمان سنويا الى عقد جلساته العاديه قبل يوم السبت الثالث من شهر ديسمبر فاذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور ويدوم دور الأنعقاد العادى مدة خمسة أشهر على الاقل ويعلن الملك فض انعقادة » .

وتنص المادة من ١٤٠ دستور سنة ١٩٢٣ على أنه « لايجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية » . في أستطاعة البرلمان اذن، استنادا على هذا النص أن «يمط» في الدورة العادية كما يريد ، يكفيه أن يطيل المناقشة والجدل في الميزانية . وعلى كل بختام الدورة العادية تبدأ العطلة البرلمانية السنوية . والقاعدة في الدول الملكية أن الملك هو الذي يدعو البرلمان سنويا إلى عقد جلساته أما في الجمهوريات فالغالب أن البرلمان ينعقد من تلقاء نفسه كل سنة في الميعاد الذي يحدده الدستور. وهناك حل وسط أخذت به دساتير عديدة جمهورية وملكية ومنها الدستور المصري: الملك (أو رئيس الجمهورية) هو الذي يدعو البرلمان كل سنة لكن إذا لم يفعل ذلك قبل تاريخ معين أجتمع البرلمان بحكم القانون في التاريخ المذكور . مادة ٩٦ دستور مصري : «يدعو الملك البرلمان سنويا الى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر فأذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون في اليوم المذكور ». وفي الدول الملكية جرت العادة أن يفتتح الملك دور الانعقاد العادي للبرلمان بخطبة العرش في المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد ويقدم كل من المجلسين كتابا يضمنه جوابه عليها (مادة ٤٢ دستور مصري) .

وفي جميع الدول النيابية والبرلمانية تجوز دعوة البرلمان أثناء العطلة لدور انعقاد غير عادي (Session extraordinaire) إذا حدث مايستوجب ذلك بناء على طلب الحكومة نفسها أو البرلمان أو أحد مجلسيه على الأقل. مادة ٤٠ دستور مصري « للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان إلى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضا متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الأغلبية المطلقة لأعضاء أي المجلسين (دستور سنة ١٩٣٠ كان يشترط الأغلبية المطلقة للأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين)[1]

---

(١) جاء في المذكرة الأيضاحية لدستور سنة ١٩٣٠ تفسيرا لهذا التعديل أن النص على منح أعضاء البرلمان حق طلب دور أنعقاد غير عادي أنما أخذ من الدستور الفرنسي وهذا الأخير يشترط الأغلبية المطلقة لأعضاء كل من المجلسين ولا داعي لمخالفة هذه القاعدة في مصر ولذلك يجب أن يصحح النص المصري (مادة ٤٠) ليشبه الحكم الفرنسي.

ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادى ». وبحسب المادة ٤١ دستور يجوز للسلطة التنفيذية فيما بين أدوار انعقاد البرلمان، أذا حدث مايوجب الاسراع ألى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير، أن تصدر مراسيم لها قوة القانون، ولكن يجب عليها فى هذه الحالة دعوة البرلمان ألى أجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم (décrets - lois) عليه. وهناك ظروف هامة أستثنائية يجتمع البرلمان فيها لدورة غير عادية بحكم القانون كوفاة رئيس الدولة مثلا. مادة ٥٢ دستور مصرى «أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون في مدى عشرة أيام من تاريخ أعلان الوفاة. فاذا كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للأجتماع يتجاوز اليوم العاشر فأن المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه». فأذا وقعت الوفاة أثناء العطلة البرلمانية فأن البرلمان ينعقد بطبيعة الحال فى دورة غير عادية [1]. وقد عقدت الهيئة التشريعية الحالية (وليعدة أنتخابات أبريل - مايو سنة ١٩٣٦) اجتماعين غير عاديين على جانب عظيم من الأهمية الأول فى مايو سنة ١٩٣٦ لاختيار الأوصياء على العرش بعد وفاة المغفور له الملك فؤاد الاول فى ٢٨ ابريل سنة ١٩٣٦، والثانى ابتداء من ٢ نوفمبر سنة ١٩٣٦ لبحث المعاهدة الانكليزية المصرية بناء على دعوة الحكومة. وعادة يحدد موضوع الأنعقاد غير العادى فى الأمر (المرسوم) الصادر بدعوة البرلمان. فاذا أنتهى البرلمان منه فض دور الأنعقاد غير العادى إلا إذا كان دور الانعقاد العادي قد بدأ فعلا.

هل يصح أن تنظر فى الدورة غير العادية مسائل غير التى دعى البرلمان من أجلها . الراجح أن البرلمان فى دور الانعقاد غير العادى لاينظر إلا فى الأمر أو الأمور التى دعى من أجلها وتحددت فى المرسوم الصادر بدعوته. ولو أن المسألة عندنا لازالت موضع بحث. فى جلسة الأربعاء ٣ فبراير سنة ١٩٣٧ بمجلس الشيوخ لاحظ بعض الأعضاء أن مجلس الوزراء فتح اعتمادا اضافيا بعشرين الف جنيه فى

---

[1] أنظر أيضا مادة ٥٤ دستور: «فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له يجتمع المجلسان بحكم القانون فورا فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك ... فأذا حدث ذلك فيمابين أدوار الأنعقاد يكون اجتماع البرلمان فى دورة غير عادية.

١٥ نوفمبر سنة ١٩٣٦ بدون أستئذان البرلمان مع أنه كان منعقداً فى الدورة غير العادية لبحث المعاهدة الانكليزية - المصرية ، ولفتوا نظر وزير المالية (مكرم عبيد باشا) إلى مافي ذلك من مخالفة للدستور الذى يقضى باستئذان البرلمان قبل الصرف لا بعده (مادة ١٤٣ دستور :كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بالميزانية يجب أن يأذن به البرلمان ..) . فرد وزير المالية على ذلك وأثار بحثا دستوريا حول الدورة العادية والدورة غير العادية قال : « يجدر بى أن أبين ماحدث فعلا فى هذا الصدد لقد كان البرلمان منعقداً فعلا حينمارخص مجلس الوزراء بأستمرار الصرف ولكن كان فى دورة غير عادية ولغرض معين هو بحث المعاهدة . وقد عرضت لنا هذه المسألة فقلنا هل من الميسور التقدم للبرلمان بأمور خارجة عن نطاق الغرض الذى دعى فى اجله ؟ وقد بحثنا هذا الموضوع فى مجلس الوزراء وكنا نميل إلى عرض المسائل على البرلمان ولكننا آثرنا ان نستفتي قلم قضايا الحكومة فقال بعد دراسة دستورية وفقهية أنه لا يجوز دستوريا أن نتقدم للبرلمان بمسائل غير التى دعى لاجلها فى دور غير عادى ،فلم يسعنا أزاء ذلك الا ان نصغى الى هذا الراى الدستورى المدعم . . » وظاهر من هذا التصريح أنه لا يصح للبرلمان ان ينظر فى الدورة غير العادية فى مسائل غير التى دعى من أجلها . ولكن وزير المالية عاد فى نفس الجلسة وأبدى تصريحا آخر يناقض بعض الشىء ما قاله أولا ويفهم منه أن الحكومة نفسها كانت ترى « جواز نظر البرلمان فى المسائل العادية اثناء الدورة غير العادية ولكن الدورة غير العادية التى وقعت في نوفمبر سنة ١٩٣٦ حددت بغرض خاص وبعمل معين (فحص المعاهدة) » . والحقيقة أن الدورات غير العادية هى جميعا محدودة الاغراض معينة الاعمال وشأن الدورة غير العادية التى أنعقدت فى نوفمبر ١٩٣٦ كشأن كل دورة أخرى غير عادية ، وفتوى قلم قضايا الحكومة بعدم جواز نظر المسائل العادية في تلك الدورة يمكن تطبيقها على كل دورة غير عادية اخرى مادامت الدورات غير العادية سواء من ناحية انهـا محدودة الأغراض والأعمال . وقد أحيل الموضوع بعد ذلك على لجنة الحقانية بمجلس الشيوخ وقدمت عنه تقريرا تلى فى جلسة

١٧ مارس سنة ١٩٣٧ رأت فيه جواز النظر أثناء الدورة غير العادية فى أمور غير التى عينت فى مرسوم الدعوة لكن وكيل وزارة الحقانية البرلمانى حينذاك (الأستاذ صبرى أبو علم) طلب فى الجلسة رد التقرير الى اللجنة لأن الحكومة لم تكن ممثلة فيها أثناء مناقشة هذا الموضوع الهام ، مقرراً أن الأعمال المشار اليها فى التقرير أعمال برلمانية لا يمكن أن تكون مقصورة على طرف واحد (البرلمان) ، وأنه من الضرورى استماع رأي الحكومة فيها . وبعد مناقشات طويلة وافق المجلس على رد التقرير الى اللجنة فالمسألة مطروحة أذن على بساط البحث . ومن المفيد الأشارة هنا الى الحل الذى أخذ به دستور بولونيا الجديد (٢٣ أبريل سنة ١٩٣٥) فى هذا الصدد ، فبعد أن ذكرت المادة ٣٦ منه (المعادلة للمادة ٤٠ دستور مصرى) أن لرئيس الجمهورية عند الضرورة دعوة مجلس النواب الى انعقاد غير عادى ، وأنه ملزم بدعوته أيضاً فى ظرف ثلاثين يوماً متى طلبت ذلك الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء المجلس المذكور أضافت فى فقرتها الثانية « ولا تجوز المناقشة أثناء الدورة غير العادية الا فى المسائل الواردة فى مرسوم الدعوة أو فى الطلب المقدم من أغلبية مجلس النواب بعقدها . ومع ذلك يجوز أثناء الأنعقاد غير العادى نظر المسائل التي تنص القوانين أو اللائحة بوجوب عرضها على المجلس فى أول أنعقاد له ، أو التى يقرر رئيس الجمهورية أنهـا مستعجلة بناء على أقتراح رئيس مجلس الوزراء أو رئيس مجلس النواب » .

أدوار الانعقاد واحدة لكل من المجلسين : - والقاعدة فى الدول التى تأخذ بنظام أزدواج المجلسين أن تكون أدوار الأنعقاد واحدة لكل منهما فاذا أجتمع أحد المجلسين أو البرلمان فى غير الزمن القانوني فأجتماعه غير شرعى وأعماله باطلة (مادة ٩٧ دستور مصرى « أدوار الأنعقاد واحدة للمجلسين فاذا أجتمع أحدهما أو كلاهما فى غير الزمن القانونى فالأجتماع غير شرعى والقرارات التى تصدر فيه باطلة بحكم القانون »[١])

---

(١) كذلك نصت المادة ٩٠ من الدستور « مركز البرلمان مدينة القاهرة على أنه يجوز عن الضرورة جعل مركزه فى جهة أخرى بقانون. وأجتماعه فى غير المكان المعين له غير مشروع وباطل بحكم القانون ».

ولذلك إذا حل مجلس النواب توقف عادة جلسات مجلس الشيوخ الى أن ينعقد مجلس النواب الجديد (مادة ٨١ دستور مصرى « أذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ »).

العدد القانونى (النصاب العددى) والأغلبية : - العدد القانونى أو النصاب العددى « Quorum » هو عدد الأعضاء الواجب حضورهم عند أفتتاح الجلسة لصحة أنعقادها ، والواجب حضورهم أيضاً عند التصويت لصحة صدور القرارات . أذ لا يكون انعقاد كل من مجلسى البرلمان صحيحاً يسمح له بمباشرة أعماله واتخاذ قرار فى موضوع من الموضوعات الا اذا حضر الجلسة عدد معين من الأعضاء على الأقل. وقد يحدد الدستور نفسه هذا النصاب العددى فتنص المادة ٩٩ من الدستور المصرى مثلا على: أنه « لا يجوز لاى المجلسين أن يقرر قرارا الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه » أى أكثر من نصف الأعضاء . وذكرت الماده ٨٨ من لائحة مجلس النواب أنه « يجب عند أخذ الرأى التحقق من تكامل العدد المطلوب لصحة اعطاء الرأى » .

وجاء فى المادة ٢٢ من نفس اللائحة « توضع تحت تصرف الأعضاء وقبل أفتتاح الجلسة بنصف ساعة، دفاتر حضور يوقعون عليها متى حضروا ومتى حل موعد الأفتتاح يطلع الرئيس على الدفاتر فاذا تبين أن العدد القانونى لم يتكامل فله أن يؤخر فتح الجلسة نصف ساعة فاذا لم يتكامل العدد حينئذ يؤجل الرئيس عقد الجلسة الى أول يوم يصح فيه أجتماع المجلس » . واذا تكامل العدد القانونى يفتتح الرئيس الجلسة.

أما الأغلبية majorité فهى عدد الأصوات الواجب توافرها وأتفاقها على الموضوع أو القرار المطروح للتصويت حتى يعتبر الموضوع أو القرار المذكور مقبولا. وتؤخذ القرارات عادة بالأغلبية المطلقة للأصوات التى أعطيت (Majorité absolue des voix) (١)

---

(١) نرى مما تقدم انه لصحة صدور قرار من القرارات يجب على رئيس الجلسة ان يتحقق من أمرين اولا — ان عدد الاعضاء الحاضرين فى الجلسة أكثر من نصف اعضاء المجلس وهذا هو النصاب العددى Quorum . ثانياً — أن القرار المذكور قد حصل على أغلبية الأصوات وهذه هى الأغلبية Majorité .

فأذا انقسمت الأراء فى مسألة معينة وتساوت الأصوات فى الجانبين ففى بعض البلاد يرجح الجانب الذى فيه الرئيس وفى البعض الآخر يعتبر الأمر المنظور فيه مرفوضاً. مادة ١٠٠ دستور مصرى « فى غير الأحوال المشترط فيها أغلبية خاصة تصدر القرارت بالأغلبية المطلقة (Majorité absolue des voix)، وعند تساوى الاراء يكون الامر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضاً » . وموضع هذه التفاصيل فى الغالب اللائحة الداخلية لكل من المجلسين أما واضع الدستور المصرى فانه فضل أن ينص عليها فى صلب الدستور ذاته صيانة لها من العبث . وفى دستورنا أمثلة لأغلبيات خاصة ولنصاب عددى خاص فى المواد ٤٧ و ٥٣ و ٥٤ و٦٦ و ١٥٧ وهى أغلبيات متغايرة أحتذى الدستور المصرى فى غالبها مثال الدستور البلجيكى . مادة ٤٧ « لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضاء البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك الا بحضور ثلثى أعضائه على الأقل ولا يصح قراره الا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين » . مادة ٥٣ «اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفا له مع موافقة البرلمان مجتمعاً فى هيئة مؤتمر و يشترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين » . مادة ٥٤ « فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعدم تعيين خلف له وفقاً لاحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . و يقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت أجتماعهما و يشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين » . مادة ٦٦ لمجلس النواب وحده حق أتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام الا بأغلبية ثلثى الاراء » . مادة ١٥٧ « لاجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لاعضائه جميعاً (لا بأغلبية الحاضرين فقط) قراراً بضرورته و بتحديد موضوعه — فأذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هي محل التنقيح . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين ألا أذا حضر ثلثا اعضائه و يشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء » . ونلاحظ أخيراً أن المادة

٣٦ من الدستور تشترط لكي يمر مشروع قانون من القوانين في دور الأنعقـاد نفسه بالرغم من أعتراض الملك عليه أن يقره البرلمان ثانية بأغلبية ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين . والسبب فى اشتراط نصاب عددى خاص أو أغلبية ممتازة فى جميع المسائل المتقدمة هو أهمية هذه المسائل وما قد يترتب عليها من الأثر فى حياة الدولة .

كيفية أخذ الاراء فى المجلسين : — وأعطاء الآراء أما أن يكون سريًا أو علنيًا ، وفى مصر أعطاء الاراء يكون دائمًا علنيا ويحصل أما بالتصويت شفويًا أو بطريق القيام والجلوس ، وأما بالمناداة على الاعضاء باسمائهم وبصوت عال . مادة ١٠١ دستور « تعطى الاراء بالتصويت شفهيًا أو بطريقة القيام والجلوس . وأما فيما يختص بالقوانين عمومًا وبالأقتراع فى مجلس النواب على مسألة الثقة (بالوزارة) فان الاراء تعطى دائمًا بالمناداة على الأعضاء باسمائهم وبصوت عال » [١] . يلاحظ مع ذلك أن الانتخابات داخل كل من المجلسين دائمًا سرية كأنتخاب اللجان المختلفة ، وأنتخاب الهيئة التى يتكون منها مكتب كل من المجلسين الرئيس (رئيس مجلس الشيوخ معين) والوكيلين والسكرتارين والمراقبين من الأعضاء . وأذا أنتهت عملية أخذ الأصوات وأعلن قرار المجلس فى الموضوع الذى كان محلا للتصويت لا يجوز بعد ذلك لأحد الاعضاء أن يطعن فى صحة هذا القرار بحجة أن النصاب العددى (العدد القانونى) لم يكن متوفرًا فأن مثل هذا الدفع يجب أبداؤه عند أخـذ الرأى لا بعده . (جلسة مجلس النواب ١٦ يونيو سنة ١٩٣٧) .

علنية الجلسات ونشر محاضرها : — فى جميع الدول الديموقراطية جلسـات البرلمان علنية فللجمهور ولممثلى الصحافة حضورها فى الأماكن المعدة لهم . ولا ينعقد

---

(١) بحسب اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا يجب حتما أخذ الأصوات بالمناداة بالأسم فى الأحوال الآتية : ١) فى الأقتراع على عـدم الثقة بالوزارة : ٢) فى الاقتراع على مشروعات القوانين فى جملتها وبمجموعهـا : ٣) اذا طلب ذلك عشرة أعضاء على الأقل : ٤) عند الشك فى نتيجة أخذ الأراء بطريقة القيام والجلوس (مادة ٩١ لائحة) .

المجلس أو البرلمان بهيئة سرية ألا فى ظروف استثنائية ، ويكون ذلك عادة بناء على طلب الحكومة أو عدد معين من الأعضاء. مادة ٩٨ دستور مصرى « جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما ينعقد بهيئــة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء . ثم يقرر ما إذا كانت المناقشة في الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلســة علنية أم لا » . وعلنية الجلسات ليست الطريقة الوحيدة لتحقيق رقابة الرأى العام على أعمال المجلسين فهناك أيضاً نشر محاضر جلسات البرلمان . فلجميع الجرائد أن تنشر ملخص أو تفصــيل ما يجرى فى المجلسين من المناقشات والحوادث وتعلق عليها . ومحاضر جميع الجلســات (ما عدا السرية) تنشر عادة تفصيلا فى الجريدة الرسمية للدولة (الوقائع المصرية فى مصر) وهي توزع لمن يرغب فى شرائها ، وإن كان عدد قراء هذه الجرائد الرسمية فى الواقع ضئيل . ويلاحظ أن العلانية والنشر قاصران على جلسات المجلسين لا على جلسات اللجان المختلفة التى يؤلفها كل مجلس (لجنة الخارجية لجنة الحقانية . لجنة الماليــة الخ) فجلسات اللجان كقاعدة عامة لا يحضرها الجمهور ولا ممثلو الصحافة ومحاضر اللجان لا تنشر .

هـ — **اللجان البرلمانية** : الغرض من تكوين اللجان البرلمانية المختلفة هو تحضير أعمال المجلس . يصعب على المجالس النيابية لكثرة عدد أعضائها أن تناقش وتقرر ما يعرض عليها من مشروعات ومواضيع بدون أن يسبق ذلك دراسة كافية وتحضير فى هيئات محدودة العدد من بين أعضائها تعمل بعيداً عن جلبة الجلسة العلنية. وهذه اللجان على أنواع : ١) لجان مخصوصة يشكلها المجلس لمهمة خاصــة ينتهى أجلها بأنتهــاء مهمتها كلجان التحقيق البرلمانية ، ولجنة الرد على خطاب العرش ، ولجنــة الطعون الأنتخابية ، فليست لهذه اللجان صفة مستديمة . ٢) ولجان أصلية أو مستديمة كما يسمونها فى فرنسا Grandes commissions permanentes ، تختص كل منها عادة بدرس جميع ما يعرض على المجلس من المسائل المتعلقة بشئون الوزارة التى تحمل اللجنة أسمها : المعارف ، الشئون الخارجية ، الشئون الداخلية الخ . وليس المقصود بالاستدامة عدم تغيير تشكيل هذه اللجان إذ القاعدة أنه يعاد تشكيل اللجان الأصلية أو المستديمة

سنويًا فى بدء الدورة العادية[1]، أنما المقصود بالاستدامة هنا هو أن مهمة هذه اللجان ليست مؤقتة عرضية بل دائمة . وهى لا تستمد وجودها من قرار مؤقت يصدره المجلس بل من اللائحة الداخلية نفسها. فتنص مثلا اللائحة الداخلية لمجلس النواب عندنا (مادة ٥٤ معدلة بقرار المجلس المذكور فى ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦) على أنه فى مبدأ انعقاد كل دور عادى ينقسم المجلس إلى ١٦ لجنة أصلية وهذه اللجان هى : ١) لجنة الداخلية وعدد أعضائها ٢١ ، ٢) لجنة المالية وعدد أعضائها ٢١ أيضاً ، ٣) لجنة الحقانيـة (١٥ عضواً) ، ٤) لجنة المعارف (١٥ عضواً) ، ٥) لجنة الأشغال العمومية (١٥ عضواً) ، ٦) لجنة الحربية والبحرية والطيران والسودان (١٥ عضواً) ، ٧) لجنة الخارجية (١٥ عضواً) ، ٨) لجنة المواصلات (١٥ عضواً) ، ٩) لجنة الأوقاف والمعاهد الدينية (١٥ عضواً) ، ١٠) لجنة الزراعة والتعاون (٢١ عضواً) ، ١١) لجنة الصحة (١٥ عضواً) ، ١٢) لجنة التجارة والصناعة (١٥ عضواً) ، ١٣) لجنة العمال والشئون الأجتماعية (١٥ عضواً) ، ١٤) لجنة الأقتراحات والعرائض (١٥ عضواً) ، ١٥) لجنة الشئون الدستورية (٩ أعضاء) ، ١٦) لجنة المحاسبة (٧ أعضاء) . كما نصت المـادة المذكورة على أنه « يجوز للمجلس أن يعين لجاناً مخصوصة بحسب مقتضى الحال » .

ويلاحظ أن عدد أعضاء اللجان عندنا يختلف ويتراوح بين ٧ (لجنة المحاسبة) و ٢١ (لجان المالية ، الداخليـة ، الزراعة) بعكس الحال فى مجلس النواب الفرنسى ، فالعشرون لجنة الدائمة التى ينقسم اليها المجلس هناك تتألف كل منها من ٤٤ عضواً . ولا يجوز للنائب فى فرنسا أن يكون عضواً فى أكثر من لجنتين أما عندنا فتقضى المادة ٥٥ من لائحة مجلس النواب على أنه « لا يجوز لأحد من أعضـاء المجلس أن يكون عضواً فى أكثر من لجنة واحدة (من اللجان المستديمة) ما لم تقض الضرورة بأنضمامه إلى لجنتين » . وتركت اللائحة المذكورة لأعضاء المجلس الحرية فى أختيار اللجنة التى

---

(١) فاللجان تظل قائمة طول مدة الدور العادى وطول مدة الأدوار غير العادية التى قد تتلوه قبل أفتتاح الدور العادى الجديدى.

يفضلونها،بمعنى أنه يتقدم من أعضاء المجلس عند الشروع في تشكيل كل لجنة من يأنس من نفسه ميلا وأستعداداً للأشتغال بها . فأذا زاد عدد المتقدمين عن العـدد المحدد باللائحة ينتخب المجلس من بينهم العدد اللازم ، و إذا نقص ينتخب الباقى ، وانتخاب أعضاء اللجان يكون فى هذه الحالات بطريق الأنتخاب بالقائمة لكل لجنة . وبعض اللجان يكثر التهافت عليها لأهميتها، كالمالية والداخلية والخارجية والزراعة (فى مصر على الخصوص) . أما اللجان المتواضعة وخصوصاً لجنة المحاسبة (المكلفة بوضع ميزانية المجلس ذاته) فالأقبال عليها ضعيف . وتنتخب كل لجنة من أعضائها رئيساً وسكرتيراً. ومن الشرف الكبير للنائب أن يكون رئيساً للجنة المالية أو الداخلية مثلا . والمعروف فى فرنسا أن لجنة المالية فى مجلس النواب على الخصوص هى لجنـة « المستوزرين » ورئيسها مرشح غالبا لأن يكون وزيراً للمالية فى المستقبل، وكثيراً مايكون قد شغل هذا المنصب فى الماضي . وتنتخب كل لجنة لكل مشروع أواقتراح يحال عليها عضواًمقرراً (rapporteur) يبين نتيجة أعمالها ووجهة نظرها للمجلس . وذكرت المادة ٥٨ من لائحة مجلس النواب عندنا أن قرارات اللجان لا تكون صحيحة « إلا بحضور ثلث أعضائها ما عدا لجنتى الداخلية والزراعة والتعاون فتكون قرارات كل منها صحيحة إذا حضرها خمسة أعضاء » .

وجلسات اللجان كما رأينا دائماً سرية لا يحضرها الجمهور وأنما من حق الوزير ذى الشأن، أو العضو صاحب الأقتراح المعروض على اللجنة (أذا لم يكن عضوا فيها)، أن يحضر جلساتها و يشترك فى مناقشاتها بدون أن يكون لهما صوت معدود (وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفى وزارته) . وكذلك لكل عضو آخر من أعضاء المجلس حق الحضور فى جلسات اللجان التى لم يكن من أعضائها بشرط الا يتدخل فى المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما . وسبق أن رأينا أيضا أن جميع مشروعات القوانين التى تعرض على المجلس يجب حتما أحالتها على اللجنة المختصة لفحصها وتقديم تقرير عنها قبـل مناقشتها فى الجلسة العلنية ، وكذلك الحال فيما يتعلق بأقـتراحات الأعضاء (بمشروعات قوانين أو برغبات) وفيما يتعلق بالميزانية والمعاهدات الخ . فمهمة اللجان إذا عظيمة ولو أن الرأى فى النهاية للمجلس . ولتسهيل مهمتها نصت اللائحـة

الداخلية لمجلس النواب على أن للجان ولأى عضو من أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أوراقا أو معلومات أو أيضاحات تختص بالمشروعات المعروضة عليها (مادة ٦٦)، وعلى أن للجان أن تطلب أستدعاء الوزير ذى الشأن (مادة ٦٥). وجرى العمـل عندنا أن اللجان لا تبت فى أى موضوع محال عليها قبل أن تستأنس فيه برأى الحكومة وتستمع لما لديها من البيانات بشأنه ، كما أن الوزراء لا يتأخرون عن الحضور أمام اللجان كلما دعوا .

و - ضمانات أستقلال البرلمان ووسائل حماية أعضائه ضد المؤثرات الخارجية :

لا يمكن للبرلمان أن يؤدى وظائفه على الوجه الأكمل إلا إذا كان أستقلاله واستقلال أعضائه تاما مكفولا وظلت حريته بعيدة عن كل ما قد يؤثر فيها سواء من ناحية الحكومة أو الأفراد . وأن كان ضمان ذلك ضروريا في النظام النيابي غير البرلمانى فمن باب أولى فى النظام البرلمانى ، أذ الوزارة مسئولة سياسيا أمام البرلمان وقد تدفعها رغبتها فى البقاء فى الحكم إلى كسب الأغلبية بأي ثمن وأستعمال أنواع التهديد والأنتقام ضد كل عضو يزعجها بحملاته . وللمحافظة على حرية الأعضاء واستقلال البرلمان تنص الدساتير عادة على طائفة من الضمانات هاك أهمها .

١ - الحصانة البرلمانية l'inviolabilité parlementaire : معنى الحصانة البرلمانية أنه لا يجوز أتخاذ أى أجراءات جنائيـة ضد أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بتصريح من المجلس التابع هو له . فالحصانة البرلمانيـة لا تعفى من المسئولية الجنائية ولا من العقاب بل فقط تحتم أستئذان المجلس التابع له العضو المراد أتخاذ أجراءات قانونية ضده قبل الشروع فيها. وهى ضمانة من أقوى الضمانات لأن الحكومة، وبيدها الدعوى العمومية ، قد تتخذها وسيلة للتهديد والنكاية والتشنيع بخصومها فى البرلمان . أو يستعملها الأفراد ويسيئون أستعمالها ضد عضو يحقدون عليه لموقف من مواقفه البرلمانية . وتكلم الدستور المصرى عن الحصانة البرلمانية فى المادة ١١٠ : « لا يجوز أثناء دور الأنعقاد أتخاذ أجراءات جنائية نحو أي عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بأذن من المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية » . والحصانة

البرلمانية تشمل جميع الأعضاء بلا تمييز، المعينين والمنتخبين وتحمى العضو من الأجراءات الجنائية (لا المدنية) كلها، سواء كان المحرك لها النيابة أم الأفراد (دعوى جنحة مباشرة)، وسواء تعلقت هذه الأجراءات بجناية أو جنحة أو مخالفة. وهذا لا نزاع فيه فى مصر لعموم النص عندنا إذ عبارة «أجراءات جنائية» الواردة فى المادة ١١٠ دستور تشمل هذه الأنواع الثلاثة من الجرائم، أما فى فرنسا (مادة ١٤ قانون ١٦ يوليو ١٨٧٥ الدستورى) فالحصانة لا تشمل المخالفات بل الجنايات والجنح فقط، فيصح السير فى أجراءات المخالفة ضد عضو البرلمان بدون أستئذان المجلس التابع له. وهكذ كان الحال فى مصر بدستور سنة ١٩٣٠ الذى أخرج المخالفات من حكم الاستئذان [١]. وهو حل معقول لأن المخالفات فى ذاتها بسيطة، والعقوبة تافهة، ووقوعها من أعضاء البرلمان كغيرهم من الأفراد أمر عادى (مخالفات السيارات مثلا) فلا داعى لوقف الأجراءات وتعطيل عمل البرلمان بطلبات الأستئذان.

وتبدأ الحصانة بأبتداء دور الأنعقاد عاديا أم غير عادى، وتستمر باستمراره، وتنتهى بانتهائه، مادة ١١٠ دستور مصرى «لا يجوز أثناء دور الأنعقاد .. الخ». ولا يعطل سريانها على الرأى الغالب ما قد يقع خلال الدور من تأجيل سواء أكان التأجيل بأمر الملك أم بقرار من المجلس نفسه (بعبارة أخرى تاجيل البرلمان لا يوقف الحصانة البرلمانية). ويتمتع أعضاء البرلمان بالحصانة بمجرد أبتداء الدور حتى قبل الفصل فى صحة أنتخابهم. فالأصل صحة النيابة حتى يتقرر بطلانها. والنص الدستورى عندنا كما هو الحال عند غيرنا يستثنى حالة التلبس بالجريمة من حكم الحصانة، فاذا شوهد عضو البرلمان فى حالة تلبس جاز القبض عليه فى الحال دون حاجة لأستئذان المجلس التابع له. ولكن هل تجوز مواصلة الأجراءات الجنائية ضده بعد ذلك أم يجب الرجوع إلى المجلس واستئذانه للسير فيها؟ فى أنجلترا وفرنسا حالة التلبس لا تجيز الا مجرد القبض لا ما يليه من الأجراءات، فهذه لا تكون صحيحة الا بعد موافقة المجلس. أما نص المادة

---

(١) مادة ١٠٠ دستور سنة ١٩٣٠ «لا يجوز أثناء دور الأنعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه فى أمور الجنايات والجنح الا بأذن المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا التلبس بالجريمة».

١١٠ دستور عندنا فيفهم منه عكس ذلك وأنه يجوز الاستمرار فى جميع الأجراءات الجنائية ضد العضو المقبوض عليه فى حالة التلبس بدون ضرورة الحصول على ترخيص من المجلس لأن حالة التلبس بحسب عبارة المادة ١١٠ مستثناة من عموم النص[١].

ولما كان مفعول الحصانة لايسرى إلا أثناء دور الأنعقاد فبمجرد أنتهاء الدور تسقط الحصانة ويجوز حينئذ السير فى الأجراءات الجنائية ضد عضو البرلمان بما فيها القبض والحبس الأحتياطى والمحاكمة بدون حاجة لأخذ إذن المجلس التابع هو له . ويحصل أن تستمر أجراءات التحقيق طويلا حتى يحل دور الأنعقاد من جديد فما تاثيره بدء الدورة الجديدة على الأجراءات الجنائية السائرة ؟ من المسلم به أن حلول الدور لا يلغى ما يكون قد اتخذ من الاجراءات ضد عضو البرلمان أثناء العطلة البرلمانية . ولكن هل يجوز مواصلة الاجراءآت بدون استئذان ؟ فى فرنسا للنيابة الحق فى مواصلة الاجراءآت الجنائية التى ابتدأت فى فترة العطلة لكن للمجلس التابع له العضو حق التدخل لأيقافها، فهى تسير إلا إذا طلب المجلس وقفها (مادة ١٤ قانون ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ الدستورى)[٢]. أما فى مصر فلا يوجد نص مشابه ولذا فالمسألة كانت خلافية وقد تناقش مجلس النواب فى هـذا الموضوع فى جلسة ٢٧ و٣٠ ديسمبر سنة ١٩٢٦ وأظهر المجلس رغبته فى ضرورة أستئذانه للسير فى الأجراءآت الجنائية التى بدأ فيها الدورة وأستمرت بعدها . وأنتهت المناقشة ببيان من وزير الحقانية فى ذلك الوقت قرر فيه «أن الحكومة تشارك المجلس رأيه فيما يختص بالأستئذان فى الأستمرار فى الاجراءآت التى أتخذت ضد أعضائه قبل دور الأنعقاد واستمرت بعده . ولذلك فهى ستعمل على تنفيذ رغبة المجلس وتعتبرها سابقة دستورية من

---

(١) عكس ذلك فؤاد بك كمال ، الأوضاع البرلمانية ، ص ٣٠٩ .

(٢) بحسب المادة المذكورة يجوز أيضاً للمجلس أن يطلب فك سراح أعضائه المحكوم عليهم نهائياً بالحبس أو السجن فى جرائم لا يترتب عليها سقوط العضوية أو الحقوق الأنتخابية . فأذ ما أنتهت الدورة عادوا الى حبسهم أو سجنهم ولكن لا يوجد نص عندنا يعطى المجلسين هذا الحق .

السوابق التى تعتبر تفسيرا للدستور (تصفيق) » . أما إذا حكم على العضو بناء على اجراءآت أتخذت فى غير الدور أو مأذون باتخاذها من المجلس فلا داعى للرجوع لأستئذانه فى تنفيذ الحكم .

وطلب الأذن باتخاذ الأجراءآت الجنائية يوجه إلى رئيس المجلس . والمتبع أن المجلس لا يصدر قراراً فورياً فى الموضوع بل يحيل الطلب على اللجنة التى يختارها لهذا الغرض (لجنة الحقانية عادة) لتقدم تقريراً عنه . ومهمة اللجنة (و بالتالى المجلس) عند النظر فى رفع الحصانة سياسية لا قضائية[1]،فهى لا تجرى تحقيقاً قضائياً ولا قانونياً للتثبت من توافر أركان الجريمة المعزوة للعضوفهذا من شأن السلطة القضائية، بل تقتصر مهمتها على التأكد من أن طلب رفع الحصانة ليس كيدياً بل نزيهاً وجدياً. و إذا قرر المجلس رفع الحصـــانة فقراره إنما يقتصر على التهمة الموجهة للعضو وقت الطلب فأذا ما وجهت اليه بعد رفع الحصانة عنه وأثناء التحقيق تهمة أخرى وجب الحصول على إذن جديد .

٢ — **عدم مسئولية أعضاء البرلمان عما يصدر منهم من الأقوال وما يبدون من الآراء فى المجلس** L'irresponsabilité parlementaire : تنص المادة ١٠٩ دستور مصرى على أنه « لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدونه من الأفكار والآراء فى المجلسين » وهذه أيضاً من أقدس الضمانات الدستورية لأنه إذا أجيز لسلطةمن السلطات أوللأفراد مؤاخذة النائب بسبب أقواله وآرائه فى البرلمان حد ذلك من حريته وأستقلاله ، وحال بينه و بين أدائه لواجباته على الوجه الذى يرضى ضميره . ويرجع الأصل التاريخى لعدم مسئولية عضو البرلمان عما يبديه من الآراء والأفكار فى فى الجلسات إلى النظام البرلمانى الأنكليزى . حصل هناك فى القرن الرابع عشر إلى القرن السادس عشر أن حوكم كثير من الأعضاء عن مقترحات قدموها إلى المجلس أو

---

(١) ومع ذلك جرى العمل فى مصر على أن تودع الحكومة بين يدى المجلس ملفات القضايا التى تطلب فيها رفع الحصانة .

أقوال أبدوها فيه بدعوى منافضتها لحقوق العرش ، أو أنها تتضمن عيباً فى الذات الملكية . ولم يكن فى استطاعة المجلس منع هذه المحاكمات حتى شبت ثورة سنة ١٦٨٨ فصدر بعدها قانون بأعفاء الأعضاء من كل مسئولية عما يبدونه فى المجلس من الأفكار والآراء (قانون ١٣ فبراير سنة ١٦٨٩ مادة أولى فقرة ٩) . والمبدأ المذكور مقرر فى فرنسا ، مادة ١٣ قانون ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ الدستورى . و بلجيكا ، مادة ٤٤ دستور بلجيكا . وايطاليا ، مادة ٥١ من الدستور الأيطالى . وفى دساتير العالم كله . وهذه الضمانة الجديدة (عدم المسئولية عما يبديه العضو من الآراء والأفكار فى المجلس) تختلف عن الحصانة التى تكلمنا عنها لأنها لا تقتصر على الحيلولة دون أتخاذ الأجراءآت الجنائية مدة أنعقاد الدور بل « تقتلع كلتى المسئوليتين الجنائية والمدنية من أصولها فلا يعود هنالك أمر يعاقب عليه أصلا ، بحيث لا يجد القانون سبيلا للتدخل ، سواء فى الدور أو بعد الدور ، أثناء تمتع العضو بالعضوية أو بعد أنسلاخها عنه[1] » .

مدى عدم المسئولية : لما كان الغرض من الضمانة التى نصت عليها المادة ١٠٩ دستور والمواد المقابلة لها فى الدساتير الأخرى حماية حرية المناقشة والتصويت فعدم المسئولية لا يشمل إلا : ١) الخطب والأقوال والآراء والتقارير التى تصدر عن العضو فى المجلس، سواء فى ذلك الجلسات العلنية والسرية ، جلسات المجلس نفسه أو لجانه . فالقذف والسب والطعن الذى يصدر من النائب فى خطبه وأقواله فى المجلس أو فى جلسات اللجان أو فى تقاريره التى يضعها ، سواء كان موجهاً للحكومة أو ماساً بفئة من الناس أو فرد من الأفراد لا يترتب عليه أية مسئولية جنائية أو مدنية على النائب . لكن هذا لا يمنع من تطبيق اللائحة الداخلية للمجلس وتوقيع الجزاءات التأديبية التى تنص عليها هذه اللائحة . ٢) وكذلك لا مؤاخذة على ما يبديه عضو البرلمان من الأقوال والآراء خارج المجلس لكن بمناسبة قيامه بعمل برلمانى ، كأن يكون منتخباً فى لجنة تحقيق برلمانية مثلا منتدبة للعمل خارج المجلس. فى فرنسا النص

---

(١) « الأوضاع البرلمانية » للمرحوم فؤاد بك كمال ونلاحظ أن المؤلف أطلق على عدم مسئولية عضو البرلمان عبارة « المناعة البرلمانية » لتميزها عن الحصانة .

الدستورى صريح والمادة ١٣ من قانون ١٦ يوليه سنة ١٨٧٥ الفرنسي لم تقيد عدم المؤاخذة بحالة أبداء الأقوال والآراء فى نفس المجلس كما فعلت المادة ١٠٩ دستور مصرى بل قالت « لا يجوز مؤاخذة عضو البرلمان عن الأقوال والآراء التى يبديها بمناسبة قيامه بوظائفه البرلمانية » . وبالرغم من تقييد عدم المسئولية عندنا بما يصدر من الأعضاء « داخل المجلس » فأن الشراح يرون عدم مؤاخذة عضو البرلمان عن الأقوال والآراء التى يبديها خارج المجلس ولكن بمناسبة قيامه بعمل برلمانى كما هو الحال فى فرنسا [1] وهو الحل المتبع فى بلجيكا أيضاً .

وعلى العكس لا تشمل هذه المناعة أو عدم المسئولية : ١) الأمور والأقوال والتصرفات التي لا تدخل فى حدود وظيفة النائب البرلمانية . فأذا كتب عضو البرلمان فى الجرائد مقالا يقذف فيه فى حق أحد الأفراد ، أو يحرض على الثورة وقلب نظام الحكم، أو يدعو فيه رجال الجيش إلى التمرد ، أو طعن فى مقال في الحكومة أو الذات الملكية أو سب خصما سياسيا له فى أجتماع أو محل عمومى ، أو قاد مظاهرة من المظاهرات مخالفا في ذلك قانون التجمهر.. الخ فانه يعاقب كبقية الأفراد ويسأل عن عمله مدنيا وجنائيا ، لأن جميع هذه التصرفات والأعمال لا تدخل فى العمل البرلمانى ولم تصدر عن عضو البرلمان أثناء قيامه بوظيفته البرلمانية . غاية الأمر لا يصح أتخاذ اجراءات جنائية ضد عضو البرلمان فى هذه الحالة إلا بعد أستئذان المجلس التابع هو له نظراً للحصانة البرلمانية (لاعقاب على جميع الأقوال السابقة إذا وردت فى خطبة القاها النائب فى البرلمان أو فى تقرير برلماني) .

---

(١) دافع عن هذا الرأى المرحوم فؤاد بك كمال . الأوضاع البرلمانية ، ص ٣٢٦ قال . ومع أن النص عندنا غير صريح فى هذه النقطة وبالرغم من أن تأويله الحرفى قد يؤدى الى نتيجة مخالفة لما هو مقرر فى فرنسا وبلجيكا فانى أرى أن أجازة المؤاخذة فى هذه الحالة تكون مناقضة لروح الدستور . والواقع أن عبارة فى « المجلسين » الواردة فى النص الدستورى يجب تفسيرها على الوجه المعنوى دون الوجه المادى . فيقال أن المقصود من المجلس هو تلك الهيئة المعنوية بجميع لجانها وفروعها وبصرف النظر عن المكان الذى يكون أحد هذه الفروع قائماً فيه . . وهو رأى وجيه متفق مع روح النص وأن أختلف مع ظاهر لفظه .

٢) كذلك لايشمل مبدأ عدم المسؤلية جميع مايصدر من عضو البرلمان فى المجلس نفسه ، بل فقط ما يبديه من الآراء والافكار ، فالتعدى باللطم والضرب والصفع لا يدخل تحت حماية المادة ١٠٩ دستور . ومن باب أولى القتل أو الشروع فيه وغير ذلك من الجرائم خلاف جرائم القول والكتابة . فاذ وقع شىء من هذا من عضو البرلمان في الجلسة فالمتبع هو أن يوقف الرئيس الجلسة أولا يوقفها تبعا لخطورة الحادث. واذا كان الفعل جناية أو جنحة مهمة فأنه يأمر بحجز النائب المعتدى ويخبر المكتب (مكتب المجلس) النيابة العمومية . ولكن هذا البلاغ لايرفع الحصانة البرلمانية ، فاذا أتضح للنيابة ضرورة أتخاذ اجراءات ضد النائب كما اذا كانت الحادثة جرح أو قتل أو شروع فيه الخ فلا بد من أستصدار قرار من المجلس برفع الحصانة عنه[١]. والعادة فى الاعتداء البسيط كالصفع واللطم والمضاربة أن تسوى المسألة داخل المجلس نفسه بتصالح الطرفين أو بأعتذار المعتدى .

مقارنة بين الحصانة البرلمانية L'inviolabilité وعدم المسئولية L'irresponsabilité:

(١) يختلفان أولا من حيث الاثر : فالحصانة البرلمانية لا تنفي الجريمة ولا تمنع العقاب أصلا بل تحول فقط دون اتخاذ أى اجراءات جنائية ضد عضو البرلمان أثناء الدورة بدون استئذان المجلس التابع هو له . أما عدم المسئولية أو المناعة كما يسميها البعض فتنتزع أصلا كلتى المسئولتين الجنائية والمدنية عن كل مايبديه عضو البرلمان من الأقوال والاراء بمناسبة قيامه بعمله البرلمانى .

(٢) ومن حيث الغرض : القصد من الحصانة البرلمانية عدم أنتزاع عضوالبرلمان من مقعده أثناء الدورة ، أما الغرض من عدم المسئولية فهو ضمان حرية المناقشة والرأى والتصويت، وقد رؤى أن هذه الحرية الضرورية لا تكون تامة إلا إذا كانت مطلقة بحيث تشمل حتى جرائم القذف والسب والطعن فى حق الافراد أو الهيئات الرسمية

---

(١) ولا يجوز للنيابة أن تقوم بأى تحقيق فى دار المجلس الا بعد أستئذان رئيسه سواء وقعت الجريمة من أحد الأعضاء أو من غير الأعضاء محافظة على حرمة المجلس .

والتحريض على الثورة والعصيان الخ التى قد تتضمنها اقوال العضو او آراؤه فى المجلس [1] .

(٣) من حيث المدة : الحصانة مؤقتة لا تدوم ألا مدة الدورة وتزول بزوال صفة النائب ، اما عدم المسئولية فدائمة نهائية فلا يصح مؤاخذة نائب سابق عما ابداه من الآراء والافكار فى المجلس مدة نيابته بحجة أن العضوية قد زالت عنه .

(٤) الحصانة البرلمانية كمبدأ عدم المسئولية من حقوق المجلس والوظيفة البرلمانية لا العضو ذاته ، فلا يجوز للعضو أن يتنازل عنهما .

(٥) عدم مسئولية عضو البرلمان أنما تكون عن الاراء والافكار التى يبديها بمناسبة قيامه بوظيفته البرلمانية ، اما الحصانة فتحمي العضو (إلا فى حالة التلبس) من اتخاذ اجراءات جنائية ضده او القبض عليه أثناء دور الأنعقاد بدون استئذان مجلسه بالنسبة لجميع ما يقع منه من الجرائم .

الحصانة البرلمانية وعدم مؤاخذة أعضاء البرلمان عما يبدونه من الأفكار والأراء فى المجلسين هما أهم الضمانات البرلمانية ولكن يوجد فى دستورنا المصرى كغيره من الدساتير ضمانات أخرى يقصد بها زيادة تأكيد أستقلال البرلمان وأعضائه عن كل مؤثر خارجي ، وسنكتفى هنا بسردها بأيجاز .

---

(١) عدم المسئولية ضمانة ضرورية ولكن قد يسيء بعض أعضاء البرلمان أستعمالها فيقذفون فى الحياة العائليـة والشخصية لخصومهم او لبعض الأفراد بدون ان يكون لهؤلاء الحق فى مؤاخذتهم مدنياً ولا جنائياً برفع جنحة مباشرة مثلا ، وهذ مما يؤسف له بلا شك . ولذلك حاولت بعض الدساتير ومنها دستور سنة ١٩٣٠ المصرى تقييد هذه الحرية . عدل دستور سنة ١٩٣٠ المادة ١٠٩ من دستور سنة ١٩٢٣ لأجازة مؤاخذة عضو البرلمان فى أحوال مخصوصة : القذف فى الحياة العائلية أو الشخصية ، العيب فى ذات الملك أو فى أعضاء الأسرة المالكة . فنصت المادة ٩٩ دستور سنة ١٩٣٠ على أنه « لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان عما يبدونه من الأفكار والأراء فى المجلسين على أنه تجوز محاكمتهم من أجل ما يقع منهم فى المجلس من القذف فى الحياة العائلية أو الخاصة لأى شخص كان أو من العيب فى ذات الملك أو أعضاء الأسرة المالكة » .

٣ — **التشدد فى فصل الأعضاء** : لضمان حرية الأعضاء تنص الدساتير عادة على أنه لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان فى غير أحوال عدم الجمع[1]، وسقوط العضوية[2] ألابناء على قرار صادر من المجلس التابع هو له بأغلبية كبيرة، ثلاثة أرباع المجلس مثلا، حتى يتفادى بقدر الأمكان تحكم الأغلبية فى الأقلية ، ويضمن عضو البرلمان بقائه فى كرسى النيابة عن الأمة، الذى رفعته اليه أغلبية ناخبي دائرته. مادة ١١٢ دستور مصرى لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ٣/٤ الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس ». ولا تستعمل المجالس النيابية حق الفصل هـذا — فى غير أحوال عدم الجمع وسقوط العضوية — إلا فى حالة الضرورة القصوى

٤ — **عدم الجمع بين عضوية البرلمان وبين أية وظيفة حكومية ذات مرتب ما عدا وظائف الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيين** : (أنظر مادة ٦٠ قانون أنتخاب مصرى معدلة بالقانون رقم ٥٢ لسـنة ١٩٣٦) فأن وجود أفراد من الهيئة التنفيذية « الموظفين » ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه من حق الرقابة على تلك (كما ينافى ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعة الرؤساء)، ويجعل

---

(١) لا يجوز الجمع بين عضوية مجلسى الشيوخ والنواب (مادة ٩٢ دستور). فاذا أنتخب عضو مجلس النواب لمجلس الشيوخ أو العكس وقضى بصحة أنتخابه وجب عليه أن يختار بينهما فاذا لم يصرح فى الثمانية أيام التالية ليوم الفصل فى صحة أنتخابه فى أى المجلسين يريد الجلوس يعتبر أنه .ختـار مجلس الشيوخ (مادة ٥٩ انتخاب) . وكذلك لا يجوز الجمع بين عضوية البرلمـان والوظيفة الحكومية أو العمدية أو عضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية أو المحلية ولجان الشياخات كما رأينا .

(٢) تسقط العضوية أذا فقـد العضو أثناء نيابته شرطاً أو أكثر من الشروط الواجب توفرها فى عضو البرلمان أو فى أعضاء المجلس التابع هو له أو وجد فى حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها فى مواد ٤ و ٥ قانون انتخاب. ويكون السقوط فى الأحوال السابقة بقرار من المجلس التابع له . أنظر مادة ٦٢ قانون أنتخاب .

البرلمان خاضعاً لأرادة الحكومة . اما استثناء الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيين من حكم عدم الجمع فهو من مقتضيات النظام البرلماني .

٥ — **الرتب والنياشين** : لا تعطى رتب ونياشين لأعضاء المجلس مدة عضويتهم حتى لا تكون الرتب والنياشين أداة في يد السلطة التنفيذية للتأثير فى آراء وأصوات أعضاء البرلمان . مادة ١١١ دستور مصرى « لا يمنح أعضاء البرلمان رتباً ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان (الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون) كما نستثنى الرتب والنياشين العسكرية » . ولكن يمكن بسهولة تحوير هذا النص ، فبدلا من أن تمنح الرتب والنياشين لأعضاء البرلمان أنفسهم تعطى ـ بناء على توصيتهم ـ لأقاربهم وأصهارهم والمحسوبين عليهم . وهناك وسيلة أخرى فأن الحكومة لايجوز لها أن تعطى رتبة أو نيشاناً لعضو البرلمان لكنها تستطيع أن تعينه في وظيفة حكومية (على أن يتخلى حينئذ عن العضوية لعدم أمكان الجمع بينها وبين الوظيفة) ، ومن بين أعضاء البرلمان من يفضل مرحباً الوظيفة الحكومية الثابتة ذات المرتب الحسن والمعاش المضمون على عضوية برلمانية مزعزعة . الواقع أنه مهما كان حرص الدستور، فالحكومات لا تنقصها الوسائل للتأثير فى أعضاء البرلمان إذا أرادت ، وأن تعذر القضاء على هذه الوسائل جميعاً فيحسن على الأقل استئصال ما يمكن استئصاله منها .

٦ — **التعامل مع الحكومة** : رأت لجنة المبادىء العامة (التى شكلتها لجنة الثلاثين من بين أعضائها لوضع القواعد الأساسية لمشروع دستور سنة ١٩٢٣) النص على أنه «لا يجوز أيضاً لاى عضو من أعضاء المجلسين شراء أرض أو أستئجارها من الحكومة باسمه أو باسم غيره بغير المزاد العمومى (حتى لا تحابيه الحكومة مقابل الوعد بتأييدها) ولا أن يحصل على أمتياز من الحكومة أو أحتكار أو أى منفعة شخصية تعود عليه بالربح فى مدة نيابته » ، وذلك لكيلا يتأثر أعضاء البرلمان بمصالحهم الخاصة . ولكن لجنة الثلاثين حذفت هذا النص ولم يرد له ذكر فى الدستور ، واكتفى الدستور بالنص فى المادة ٦٤ على أنه « لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام ، كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس أدارة

أية شركة. ولا أن يشترك اشتراكا فعليا. في عمل تجارى أو مالى» والنص كما هو ظاهر خاص بالوزراء وحدهم (لكن بعد أصبح عندنا فى مصر الآن وكلاء وزارات برلمانيون يلزم تعديل المادة ٦٤ دستور حتى تشمل هؤلاء أيضاً).

٧ — **المكافأة البرلمانية**. أما المكافأة البرلمانية فلا يمكن اعتبارها اداة تأثير لأنها تقرر عادة بقانون يوافق عليه البرلمان نفسه ولا يترك أمرها للحكومة، وهى واحدة بالنسبة لجميع الأعضاء. مادة ١١٨ دستور مصرى «يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون». وقد حددها قانون أقره البرلمان الحالى فى يونيو سنة ١٩٣٦ بأربعين جنيها فى الشهر لكل عضو أى ٤٨٠ ج فى السنة [1]. اما رئيس كل من المجلسين فيتناول مكافأة سنوية مساوية لراتب وزير، ولا يمكن الجمع بينها وبين المكافأة المقررة للأعضاء، أو ما يكون قد أستحقه من معاش. ويتناول عضو مجلس العموم فى انكلترا ٤٠٠ جنيه سنويا (وشكا أحد نواب الانكليز من ان نصف المكافأة البرلمانية ينفق فى تسديد الاشتراك فى كافة أعمال البر فى دائرته الأنتخابية بينما يذهب النصف الثانى لسد النفقات المتعلقة بواجباته البرلمانية) وفى النية الآن زيادة المكافأة البرلمانية لأعضاء مجلس العموم إلى ٦٠٠ جنيه استرلينى فى السنة اى إلى ٥٠ جنيها فى الشهر لكل نائب [2] وفى الولايات المتحده يتناول النائب فى مجلس الأمة جنيهين عن كل يوم من أيام الدورة البرلمانية التى تمتد عادة إلى ١٢٠ يوم، وأحيانا إلى ١٥٠ يوما إذا اضيفت الدورات غير العادية. والمكافأة البرلمانية ضرورية فى البلاد الديموقراطية فكثيرا ما يفوز بالأنتخابات فى هذه البلاد أفراد من الطبقات المتوسطة او الفقيرة (كممثلى حزب العمال مثلا) وهؤلاء يصعب عليهم ترك أعمالهم الخاصة – مورد رزقهم الوحيد – والتفرغ لوظيفتهم البرلمانية إذا لم يرتب لأعضاء البرلمان مكافأة مالية. وتنص بعض الدساتير على أنه إذا عدل القانون بالزيادة

---

(١) كانت هذه المكافأة فى مبدأ أمرها ٥٠ جنيهاً فى الشهر ثم خفضت أول مرة فى ٢٤ مايو سنة ١٩٢٧ الى ٤٠ جنيهاً ولما أشتدت الأزمة فى سنة ١٩٣٠ خفضت المكافأة فى عهد أسمعيل صدقى باشا وبرلمانه الى ٣٠ جنيهاً فى الشهر.

(٢) وللنائب الحق أيضاً فى السفر مجاناً بالدرجة الأولى من لندن الى دائرته الأنتخابية.

مقدار المكافأة لا تنتفع الهيئة التي عدلته بالزيادة الجديدة أنما يسرى هذا المقدار على الهيئة التي تليها(استونيا ودستور سنة ١٩٣٠ المصرى مادة ١٠٧)،وحكمة ذلك ظاهرة.

٨- *حرية كل مجلس في انتخاب مكتبه*: يترك عادة لكل مجلس انتخاب رئيسه وهيئة مكتبه من بين اعضائه، لأن اختيار هؤلاء بواسطة الحكومة فيه معنى الرقابة على أعمال المجلس. ولذا نصت المادة ٨٧ دستور مصرى « ينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا في أول كل دور انعقاد عادي. ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز إعادة انتخابهم »[1] اما رئيس مجلس الشيوخ عندنا فيعينه الملك. مادة ٨٠ دستور « رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين، ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز أعادة انتخابهم ». وانما اتبع دستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) طريقة التعيين بالنسبة لرئيس مجلس الشيوخ لأن هذا المجلس مؤلف من نوعين من الأعضاء معينين ومنتخبين. وفي ايطاليا يعين الملك رئيس مجلس الشيوخ ايضاً بناء على ترشيح هذا المجلس، اما مجلس النواب فهو الذى يختار رئيسه، وفي انكلترا للملك نظريا اختيار رئيس مجلس العموم ولكن في كل سنة يرسل الملك رسالة إلى « نوابه المخلصين » يخبرهم فيها أنه يترك لهم أختيار رئيس مجلسهم (The Speaker)، أما رئيس مجلس اللوردات فهو بحكم القانون وزير

---

(١) نصت لائحة مجلس النواب عندنا على أنه عند أفتتاح الجلسة الأولى لكل دور أنعقاد عادي لمجلس النواب يشغل كرسي الرياسة أكبر أعضائه الحاضرين سناً ويجلس في مقاعد السكرتيرين الأربعة، أصغر هؤلاء الحاضرين سناً (مكتب السن)، ثم يشرع المجلس في أول جلسة عقب تشكيل الهيئة السابقة في أنتخاب رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين من الأعضاء. ومن هؤلاء جميعاً يتكون «مكتب المجلس» النهائي. وتجرى الأنتخابات في الجلسة العلنية وبالتعاقب للرئيس فالوكيلين الخ، ولكن الأقتراع نفسه سرى. فكل عضو يبين أسم الشخص أو الأشخاص الذين يعطيهم صوته في ورقة خالية من التوقيع ويلقى بها عند نداء أسمه في صندوق موضوع أمام الرئيس. وسرية الأنتخاب أفضل من علانيته لأن الرئيس وأعوانه انما يمثلون المجلس كله ويجب أن لا يكونوا متحيزين، ولذا يحسن أن يجهلوا من الذى أعطاهم صوته من الأعضاء ومن الذى لم يعطهم.

الحقانية Chancelier . وفى فرنسا يختار كل من المجلسين (النواب والشيوخ) سنوياً فى بدء الدورة العادية رئيسه وهيئة مكتبه ، ويكون أنتخابهم بالأقتراع السرى . وفى الولايات المتحدة مجلس النواب هو الذى يختار رئيسه أما رئيس مجلس الشيوخ فهو بمقتضى الدستور نائب رئيس الجمهورية .

ورئيس المجلس (أو وكيله فى حالة غياب الرئيس) يتولى المحافظة على نظام المجلس وأمنه ، ولفت النظر لمراعاة اللائحة ، وأدارة الجلسات والمناقشات فى المجلس ، والأذن بالكلام وتوجيه الأسئله ، وأعلان ما يصدره المجلس من القرارات ، وهو الذى يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لأرادته . وبالجملة يقوم بجميع الأعمال التى هى من اختصاصه بمقتضى اللائحة الداخلية . وجرت العادة ألا يشترك الرئيس فى المناقشات فعلياً بل يكتفى بأدارتها اللهم إلا فى المناسبات الهامة . فى جلسة ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ أثناء انعقاد البرلمان المصرى فى دورة غير عادية لنظر المعاهدة المصرية الانكليزية - معاهدة ٢٦ اغسطس سنة ١٩٣٦ - ترك رئيس مجلس النواب (الدكتور احمد ماهر) كرسى الرئاسة موقتاً لوكيل المجلس ، ونزل إلى منصة الخطابة ، وأعطيت له الكلمة فبدأها بقوله « أن التقاليد البرلمانية جرت على أن من يتولى المركز الذى أختير له لا يشترك فى المناقشات ولكنه رأى أن يشترك فيها لسببين أولهما خطورة الموضوع الذى يرتبط بمستقبل البلاد والثانى أنه كان من أعضاء وفد المفاوضة والمشتركين فى توقيع المعاهدة » . ونصت المادة ١٤ من لائحة مجلس النواب عندنا أن على الرئيس إذا أراد أن يشترك فى المناقشة التخلى عن كرسى الرئاسة ولا يعود اليه حتى تنتهى .

٩ — *يقوم كل مجلس بوضع لائحته الداخلية بمفرده* : واستقلال كل مجلس بذلك مظهر من مظاهر حريته . فى فرنسا فى عهد القنصلية والأمبراطورية الأولى والثانية كانت اللوائح الداخلية للهيئة النيابية من عمل السلطة التنفيذية (الأمبراطور) مغالاة فى إخضاع الهيئة النيابية ، أما الدساتير الديموقراطية فتنص عادة على أن كل مجلس حر فى وضع لائحته الداخلية مبيناً فيها الطريقة التى يؤدى أعماله على موجبها . مادة ١١٩ دستور سنة ١٩٢٣ المصرى : « يضع كل مجلس لائحته

الداخلية مبيناً طريقة السير فى تأدية أعماله » . أما دستور سنة ١٩٣٠ الرجعى فكان يقرر أن القواعد الخاصة بالنظام الداخلى للمجلسين وبطريقة السير فى تأدية أعمالها تبين بقانون[1] حتى تشترك الحكومة مع المجلسين فى وضعها . وقد فسرت المذكرة الأيضاحية سبب هذا التعديل قالت « وقد جرى الدستور (دستور سنة ١٩٢٣) أخذاً بما هو متبع فى دساتير أخرى على أن يترك لكل مجلس وضع لائحته ، وآلت هذه الطريقة فى مصر إلى محاولة اتخاذ اللائحة ، كبعض أحكام الدستور ، أداة للمساوىء التى تدمغ وجه الحياة النيابية . فأذا أريد أن تستقيم الأمور وجب أن يحال بين المجلسين وبين الحرية فى أن يضعا ما يشاءان باللائحة ولها ما لها من الخطر . وليس من طريقة إلى ذلك إلا أن يتبع ما أخذت به بعض البلاد الدستورية (اليابان . فنلندا) من جعل اللائحة قانوناً وتطبيقه على المجلسين على السواء . . . وبهذا يكون للسلطة التنفيذية من الشأن فى أمور اللائحة ما لها من الشأن فى أمور القوانين الأخرى ».

حقاً أن اللائحة الداخلية[2] أداة خطيرة في أيدى الأحزاب وقد يكون لها من الأثر ما هو أخطر من الدستور فى تسيير شئون الدولة، لأن على نصوصها وحسن تطبيقها يتوقف سير العمل البرلمانى كله، إلا أن تدخل السلطة التنفيذية فى وضعها فيه أنتقاص لحرية وأستقلال كل من المجلسين . ومع كل فبعودة دستور سنة ١٩٢٣ أسترد كل من المجلسين عندنا حريته الكاملة فى وضع لائحته الداخلية وتعديلها بدون حاجة إلى

---

(١) مادة ١٠٨ دستور سنة ١٩٣٠ « القواعد الخاصة بالنظام الداخلى للمجلسين وبطريقة السير فى تأدية أعمالهما تبين بقانون ولكل من المجلسين أن يضع لائحته تنفيذاً لهذا القانون » .

(٢) يجب عدم الخلط بين اللائحة الداخلية Règlement intérieur لكل من المجلسين واللوائح الأدارية Règlement administratif التى تضعها السلطة التنفيذية لتنفيذ القوانين وتنظيم المصالح العامة . فاللائحة الداخلية لكل من المجلسين لا تسرى الا على الأعضاء داخل المجلس وأثناء قيامهم بوظيفتهم البرلمانية أما اللوائح الأدارية فهى كالقوانين تلزم أفراد الناس وتتقيد بها المحاكم طالما أن هذه اللوائح صادرة طبقاً للقانون .

أعتماد المجلس الآخر أو موافقة الحكومة . واللائحة الداخلية هى التي تبين كيفية قيام كل مجلس بوظيفته فتوضح طريقة اختيار هيئة مكتب المجلس أى الرئيس والوكلاء والسكرتيرين والمراقبين واختصاص كل ، والنظام التأديبي للأعضاء ، وتحدد اللجان البرلمانية الواجب تشكيلها وكيفية ذلك التشكيل ، وطريقة عمل اللجان ، ونظر القوانين أمام المجلسين وأقتراحها وتعديلها ، واقتراح الرغبات وأقرارها ، ونظام الجلسات ، وطريقة السير فى الأسئلة والاستجوابات الموجهة من أعضاء المجلس للوزارة ، وكيفية فحص المجلس للعرائض المقدمة اليه وهلم جراً . فهى مجموعة من الأحكام مكملة فى الواقع للدستور فيما يتعلق بنظام البرلمان .

ولكن ليس لنصوص اللائحة الداخلية التى ينفرد بوضعها كل مجلس نفس القوة التى لنصوص الدستور نفسه أو حتى القوانين العادية ، فالقانون يجب أن يقره كل من المجلسين ويمضيه الملك ويصدره، أما اللائحة الداخلية فهى من عمل كل مجلس بمفرده فلا تعرض على المجلس الآخر ولا على أية جهة أخرى . لذلك لا يجوز بحال من الأحوال أن تتضمن اللائحة الداخلية، أى نص مخالف لا للدستور ولا لأى قانون عادى إذ هى من الوجهة التشريعية دونهما قوة .

واللائحة الداخلية تظل مطبقة إلى أن يعدلها المجلس أو يلغيها ويستبدلها بغيرها ، فلا تقتصر على الهيئة النيابية التى أصدرتها بالذات ، فأذا حل مجلس النواب أو انتهت مدة نيابته فهذا لا يؤثر على اللائحة التى وضعها المجلس المذكور بل تظل قائمة يتقيد بها المجلس الجديد والمجالس التى تليه طالما أنها لم تعدلها . واللائحة الداخلية تسرى على جميع الأعضاء بلا استثناء، من وافق منهم عليها ومن لم يوافق، وترتبط بها هيئة المجلس برمته وهيئة مكتبه . والرئيس هو المكلف بتطبيق اللائحة وبملاحظة تنفيذها وتفسير نصوصها عند اللزوم، ولكن جرت العادة فى فرنسا وغيرها أنه فى حالة الشك يستشير الرئيس المجلس[1].

---

(١) أنظر فيما يتعلق باللائحة الداخلية من الوجهة المصرية على الخصوص « الأوضاع البرلمانية » للمرحوم فؤاد بك كمال ص ٣٣٨ – ٣٤١ .

١٠ — تعطى الدساتير عادة لكل مجلس بواسطة رئيسه حق المحافظة على أمنه ونظامه وتحرم على أية قوة مسلحة الدخول بأى المجلسين ولا الاستقرار على أبوابه أو فيما حوله إلا بطلب من رئيس المجلس نفسه : لأن فى وجود هذه القوة المسلحة مايهدد المجلس أو يشعر بأنه مهدد من جهة أخرى . مادة ١١٧ دستور مصرى «لكل مجلس وحده حق المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس والأستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب الرئيس». وذكرت اللائحة الداخلية لمجلس النواب أن « المحافظة على السلامة داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من أختصاصه وحده ويقوم بها الرئيس بأسم المجلس بمساعدة المراقبين، وللرئيس أن يحدد القوات التى يراها كافية لهذا الغرض وتكون تحت أمرته». ورعاية لمبدأ استقلال المجلسين استقر الرأى فى مصر على فصل « بوليس البرلمان » عن الحكومة، وأصبحت القوة الموجودة بالبرلمان تحت تصرف رئيس مجلس النواب وخاضعة لأوامره من حيث التعيين والترقية والقيام بالعمل. وفى فرنسا تعيين قائد القوات المنوط بها حراسة المجلس يكون بأمر من رئيس المجلس لامن وزير الحربية، وفى حالة الطوارىء أذا لم تكف هذه القوات للمحافظة على أمن البرلمان لرئيس كل من المجلسين رأساً (مجلسا النواب والشيوخ) الحق فى استدعاء القوات المسلحة وجميع السلطات التى يرى ضرورة للأستنجاد بها ، وعلى هؤلاء تلبية الطلب فى الحال والا تعرضوا للمعاقبة (قانون ٢٢ يوليو سنة ١٨٧٠ الفرنسى مادة ٥) . وقد استعمل رئيس مجلس النواب الفرنسى حقه هذا أثناء حوادث ٦ فبراير سنة ١٩٣٤ (هياج أهل باريز ضد وزارة المسيو دلاديه Daladier والبرلمان ، عقب فضيحة ستافسكي المالية السياسية الشهيرة، وقيامهم بمظاهرات شديدة فى ميدان الكونكورد محاولين أقتحام مجلس النواب لأظهار أحتجاجهم وسخطهم) . وبالرغم من عدم وجود نص فى مصر فأن حق رئيس كل من المجلسين فى الأستنجاد بالقوات المسلحة رأساً — عند عدم كفاية بوليس البرلمان — قد يستفاد من المادة ١١٧ دستور نفسها : « ... لايجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه الا بطلب رئيسه » وعلى كل يحسن النص على ذلك وتنظيمه بقانون خاص .

١١ — **ليس لأحد غير أعضاء المجلس والوزراء ومن يستعينون بهم أو يستنيبونهم من كبار موظفى دواوينهم ووكلاء الوزارات البرلمانيين الكلام فى المجلس**[١]: حتى ينتفى بذلك التشويش على المجلس أو محاولة التأثير فى أعضائه[٢] وهذا المنع يسرى على الهيئات كما يسرى على الأفراد. للأفراد والهيئات حق تقديم العرائض لأى المجلسين، ولكل مجلس أن يتبع فيما يقدم له من العرائض ماتقرره لائحته الداخلية[٣] لكن ليس لهم الحضور شخصياً لبسط ظلاماتهم فى الجلسة. مادة ٢٢ دستور « لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشئون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم. أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا يكون إلا للهيئات النظاميه والاشخص المعنوية » ، مادة ١١٦ « لايسوغ لاحد مخاطبة البرلمان بشخصه ». ولقد رفض رئيس مجلس النواب فى سنة ١٩٢٦ مثول

(١) فى جلسة ١٠ يونيو سنة ١٩٣٧ حدثت مناقشة بمجلس الشيوخ عندنا حول القاء مدير عام مصلحة السجون بياناً عن المصلحة المذكورة أثناء نظر ميزانيتها أمام المجلس فقال بعض الأعضاء أنها سابقة خطيرة أن يلقى أحد كبار الموظفين بياناً على المجلس أذ أن حضورهم أنما يكون لمعاونة الوزير وتقديم البيانات اللازمة له. أما الاتصال بالمجلس فيجب أن يكون عن طريق الوزير أو الوكيل البرلمانى. ولكن رد على ذلك وكيل وزارة الداخلية البرلمانى بأن المادة ٦٣ دستور صريحة بأمكان انتداب الوزير لأحد كبار موظفيه لينوب عنه فى حضور جلسات البرلمان، ولم يمنع الدستور الموظفين المذكورين من ألقاء البيانات التى يريدونها نيابة عن الوزير. وهذا كثير الوقوع على الخصوص أثناء نظر ميزانية كل وزارة أمام البرلمان فتستأذن معظم الوزارات حينئذ المجلس بحضور بعض كبار موظفيها أثناء المناقشة فى ميزانية الوزارة التابعين لها لابداء مايطلبه الأعضاء من البيانات والأيضاحات.

(٢) تنص المادة ٤٢ من الدستور عندنا أن الملك يفتتح دور الانعقاد العادى بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين، والمادة ٥٠ على أن الملك قبل أن يباشر سلطته الدستورية يحلف اليمين أمام هيئة المجلسين مجتمعين، وظاهر أن ليس للملك فى غير هاتين المناسبتين الحضور للبرلمان أو لأحد المجلسين لمخاطبته بذاته أو حتى كزائر حتى لايتأثر الأعضاء بوجوده. وما قلناه عن الملك ينطبق أيضاً على أوصياء العرش.

(٣) ولكل مجلس أن يحيل ألى الوزراء مايقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الأيضاحات الخاصة بما تتضمنه تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم.

أحد وزراء المعارف السابقين (على باشا ماهر) بين يدى المجلس الدفاع عن خطته التى كانت محل تحقيق لجنة برلمانية ، ووافق المجلس على هذا الرفض فى جلسة أول سبتمبر سنة ١٩٢٦ . وتنص اللوائح الداخلية على أنه يجب على من يرخص لهم بالدخول فى الامكنة المعدة لذلك (الشرفات) أن يلازموا السكوت التام مدة انعقاد الجلسات وألا يظهروا علامات استحسان أو استهجان ، وعلى أن كل من يقع منه تشويش منهم يكلف بالخروج ، وان لم يمتثل فللرئيس أن يأمر بأخراجه و بتسليمه للجهة المختصة اذا أقتضي الحال (مواد ١٣٦-١٣٨ لائحة مجلس النواب) .

١٢ — **الفصل فى صحة انتخاب ونيابة الاعضاء** : تحقيقا لأستقلال كل من المجلسين عن أية هيئة أخرى تنفيذية أو قضائية تقرر كثير من الدساتير أن لكل مجلس دون غيره حق الفصل فى صحة نيابة أعضائه . مادة ٩٥ دستور سنة ١٩٢٣ « يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة الابقرار يصدر بأغلبية ٢/٣ الأصوات — ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى» . ونصت المادة ٧٥ قانون انتخاب « كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وهو المرجع الأعلى فى ذلك » . فأول عمل يجب ان يشتغل به المجلس المنتخب – بعد تشكيل هيئة مكتبة — هو تحقيق صحة نيابة أعضائه وفحص الطعون المقدمة فى أنتخابهم . وحق كل مجلس وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه مقرر فى فرنسا من زمن ، وفى جميع دساتيرها ماعدا دستور السنة الثامنة ، و يطلقون على هذه الطريقة عندهم أسم système de la vérification des pouvoirs . وعملية فحص الطعون وتحقيق صحة نيابة الأعضاء هى قبل كل شيء مهمة قضائية تستدعي بحثا وتدقيقا ، ولذا أعطى قانون الأنتخاب عندنا لكل من المجلسين اثناء قيامه بهذه العملية بعض الاختصاصات القضائية فيما يتعلق بسماع الشهود كما رأينا. مادة ٥٧ قانون انتخاب « لكل من المجلسين سلطة سماع الطالب (الطاعن) وأعلان الشهود اذا راى محلا لذلك ، وتجرى فى حق هؤلاء الشهود احكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح ، ولكل من المجلسين ان يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الاعضاء » .

وواجب على كل مجلس اثناء فحصه لصحة انتخاب ونيابة أعضائه ان يتحلى بنزاهة القضاء ، فلا يخضع الا للقانون . لكن في الواقع يصعب على هيئة سياسية كالبرلمان أن تجرد نفسها تماما من المؤثرات الحزبية . والمشاهد فى جميع البلاد ان الأغلبية تميل إلى التساهل كثيراً فى نظر الطعون الموجهة ضد أنتخاب أعضائها، بينما تتشدد وتتعسف أحيانا فى فحص صحة نيابة الأعضاء المنتمين لأحزاب المعارضة بقصد إبطال اكبر عدد منها . ولهذا أحتاط الدستور عندنا وقرر أنه لا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر باغلبية ثلثي الاصوات ، وأضاف انه « يجوز ان يعهد القانون بهذه المهمة (فحص الطعون) إلى سلطة اخرى » يعنى جهات القضاء . والواقع هناك ميل عام يرمى ألى ترك الفصل فى صحة انتخاب ونيابة اعضاء البرلمان للمحاكم . وهذا ما تم فى انجلترا اذ تنازل مجلس العموم نفسه للقضاء العادى عن هذا الاختصاص الخطر الاستعمال بعد ان ادرك انه يستحيل على اعضاء المجلس ، وذكرى التطاحن والمعارك الانتخابية لا زالت عالقة باذهانهم ، أن ينقلبوا قضاة للفصل بالنزاهة وعدم التحيز اللازمين فى صحة نيابة بعضهم بعضاً . وأنشأ دستورڤيمر الالمانى (١٩١٩) بجانب مجلس الريشستاج محكمة انتخابية مكونة من بعض أعضاء المجلس المذكور و بعض قضاة المحكمة العليا الأدارية لنظر فى الطعون الانتخابية . و بحسب دستور بولونيا القديم (١٧ مارس سنة ١٩٢١) لاينظر مجلس النواب الا فى أنتخابات الاعضاء غير المطعون فيهم، أما تحقيق صحة نيابة من طعن فيه من الأعضاء فقد تركه الدستور للمحكمة القضائية العليا . وهذا يشبه ما كان متبعا عندنا فى دستور سنة ١٩٣٠ مادة ٩٠ : « تقضى محكمة الاستئناف فى الطلبات الخاصة بصحة نيابة النواب والشيوخ أو سقوط عضويتهم – ويحدد قانون الانتخاب طريقة السير فى هذا الشأن » . ونصت المادتان ٥٨ و ٥٩ من قانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ على أن الطعون التى يقدمها الطاعنون فى الخمسة عشر يوما التالية لأعلان نتيجة الأنتخاب على الاكثر يرسلها رئيس المجلس فى الثمانية الايام التالية إلى النائب العمومي ، و بعد تحقيقها أذا كانت ثمت مايستدعي ذلك يرفعها النائب العمومى إلى محكمة الاستئناف منعقدة بهيئة محكمة نقض وابرام، « وتقضى المحكمة فى هذه الطلبات على وجه الاستعجال بعد تكليف الشخص المنتخب بالحضور تكليفاً رسمياً وسماع أقوال

النيابة العمومية ، ويكون قرار المحكمة نهائيا و بلا رسوم ، و يجوز الحكم على من يرفض طلبه بغرامة لا تتجاوز ٢٠ جنيها كما يجوز الحكم عليه بتعويضات لمصلحة الشخص المنتخب إذا تبينت المحكمة أن الطلب كيدى » .

والسبب الذى حمل واضعى دستور وقانون أنتخاب سنة ١٩٣٠ على نزع الفصل فى صحة نيابة الأعضاء من يد كل من المجلسين وأحالة هذا الأختصاص على المحاكم وارد فى المذكرة الأيضاحية . جاء فيها « وثمت شأن لا يتصل مباشرة بتشكيل أى المجلسين ولكن له أثراً مهما فى ذلك التشكيل ذلك هو حق كل مجلس فى الفصل فى صحة نيابة أعضائه . هذا المبدأ شائع فى كثير من الدساتير ولكن دساتير أخرى ومن الطراز الأول بعضها قديم والبعض الآخر حديث (انكلترا . كندا . الولايات المتحدة . البرتغال . المجر . تشيكوسلوفاكيا . الخ) يجعل ذلك الفصل من عمل المحاكم العامة أو من عمل محاكم خاصة ، كذلك كان الحال فى الجمعية التشريعية وما سبقها من المجالس . وقد كانت لجنة الدستور (لجنة الثلاثين) شديدة التردد والحذر فى الأخذ بهذا المبدأ (الذى يترك لكل مجلس حق الفصل فى صحة نيابة أعضائه) ولكنها رأت آخر الامر أن يعطى حظه من التجربة ، فاذا أثبت بالتجربة أنه لا يوافق هذه البلاد عدل عنه إلى غيره بقانون عادي دون حاجة إلى تعديل في الدستور . لذلك قررت أنه يجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص (فحص الطعون) إلى سلطة أخري (يقصد بذلك المحاكم) »

« وقد جاء تنفيذ هذا المبدأ بما يؤنس تمام اليأس من الفائدة فى بقائه . فقد جعل الأختصاص أداة حزبية فى المجلسين، يقبل الطعن أو يرفض للسبب الواحد بحسب ما إذا كان المطعون فيه خصما أونصيراً . كما جعل تجارة لمصلحة بعض الأعضاء يستعملون نفوذهم لحمل المجلس على رفض الطعن أو يتولون الدفاع عن المطعون فيه . وقبل أن يصل الأمر إلى دور الطعون كان فريق الأوتوقراطية (يقصد الوفد) يلوح بهذا الأختصاص ليحمل المخالفين على النزول على ارادته يأسا من الاستفادة من النجاح فى الانتخابات ، بل وليحمل من نجح من مخالفيه على الأنضمام اليه خشية ان تهدد أماله وتضيع جهوده بقبول الطعن فى أنتخابه . . . لم يبق إذا إلا الأخذ بأسباب الحذر

التى اتخذتها لجنة الدستور من العودة بهذا الاختصاص إلى المحاكم على أن لا يكون ذلك بقانون يجوز أن ينسخ بقانون آخر بل بجعله قاعدة دستورية من صلب الدستور لا يمس إلا على الوجه الذى تمس به أحكام الدستور . . »

والعيوب السابقة ليست فى الواقع قاصرة على مصر بل نجدها فى جميع الدول التى تركت للمجالس النيابية نفسها حق الفصل فى صحة نيابة أعضائها ، وهناك أمثلة كثيرة على ذلك فى انتخابات ٢٦ ابريل و٣ مايو سنة ١٩٣٦ الفرنسية ، فان أحزاب اليسار (الجبهة الشعبية Front populaire المؤلفة من الحزب الشيوعى والاشتراكى والراديكالى) التى فازت بالأغلبية ، ابطلت انتخابات عدة اعضاء من أحزاب اليمين نكاية بهم . ففى ٢٦ يوليو سنة ١٩٣٦ مثلا أبطل مجلس النواب الفرنسى بأغلبية ٢٣٦ صوتا ضد ١٦٩ انتخاب النائب Philippe Henriot (الذى اشتهر بموقفه ضد احزاب اليسار فى البرلمان السابق) بالرغم من تصريحات مقرر اللجنة التى فحصت الطعن فى انتخابه ان « ملف الانتخاب المذكور صاف كالبلور لا تشوبه شائبة »(1) ، وقد حاول عبثا رئيس المجلس (المسيو أدوارد هريو) تذكير الاعضاء بأنهم حينما ينظرون فى الطعون انما يفصلون كقضاة "Messieurs, reppelez-vous que vous ètes des juges" ولكن « القضاة » لم يكونوا الاسياسيين !

ونلاحظ أخيراً انه بعودة دستور ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ استرد كل من مجلسي البرلمان فى مصر اختصاصه فى الفصل وحده فى صحة نيابة أعضائه ، كما استرد حقه فى وضع لائحته الداخلية (مواد ٩٥ ، ١١٩ دستور) .

القرارات التى يتخذها المجلس عند فحص الطعون : ١) قد يرى المجلس ان لا يتخذ قراراً نهائياً بصحة الانتخاب او بطلانه إلا بعد اجراء تحقيق فى الموضوع وسماع شهادة من يرى لزوم سماعهم (راجع ما قلناه عن التحقيق البرلمانى) (٢) . وفى غالب

---

(1) "Le dossier de cette élection est un dossier de cristal. Il n'ya rien, absolument rien contre M. Philippe Henriot."

(٢) رأينا ان للجان التحقيق البرلمانية فى حالة فحص الطعون وصحة نيابة الأعضاء سلطة استدعاء الشهود وطلب توقيع العقوبة عليهم فى حالة رفضهم الحضور أمامها أو تغييرهم للحقيقة فى شهادتهم كما تفعل المحاكم (مادة ٥٧ قانون انتخاب) .

الاحيان لا يستدعى الأمر ذلك ويكتفى المجلس بأن يقرر بعد سماع تقرير لجنة الطعون[1]: ٢) أما صحة عملية الأنتخاب وصحة نيابة العضو. ٣) أو بطلان انتخابه ، فأذا قرر بطلان الأنتخاب خلا المحل ووجب عمل أنتخابات جديدة فى الدائرة . ٤) وأخيراً قد يعلن المجلس أن المنتخب هو مرشح آخر غير الذى أعلنت لجنة الأنتخابات نجاحه، ولكنه لا يملك ذلك ألا أذا كان هناك خطأ مادى حسابى فى عد الأصوات أثناء عملية الأنتخاب نفسها .

١٣ - ضمان حرية النائب يقتضى الى جانب حمايته من تهديد أو تأثير أى قوة أو سلطة حكومية،أبتعاده عما يوجب التأثير من ناحية ناخبيه. لذلك تنص الدساتير العصرية كلها على بطلان الوكالة على سبيل الألزام (مادة ٩١ دستور مصرى) ، وجرى العرف على عدم الأعتراف بالأستقالة على بياض التى يقصد بها تحويل النائب الى مجرد وكيل بسيط عن دائرته أو الى آلة صماء فى يد حزبه ، وجعلت معظم الدساتير مدة العضوية طويلة نوعاً ما حتى لا يكون النائب دائماً تحت رحمة وتأثير ناخبيه خوفاً من عدم تجديد أنتخابه ، ورفضت السماح للناخبين بعزل النواب الذين أنتخبوا فى دائرتهم قبل انتهاء مدة نيابتهم (راجع مع كل نظام الـ Recall فى الولايات المتحدة) . وقد سبق الكلام عن كل ذلك ، (أنظر ص ١٤٦ — ١٥٤ من هذا الكتاب) .

(٢) الوزارة المسئولة

(أ) أنواع المسئولية الوزارية : مسئولية الوزراء مدنياً وجنائياً وسياسياً.

المسئولية السياسية حجر الزاوية فى النظام البرلمانى : — لا وجود للنظام البرلمانى الا أذا كانت الوزارة مسئولة أمام البرلمان والمقصود هنا المسئولية السياسية أذ المسئولية التى تقع على الوزراء على ثلاثة أنواع مدنية وجنائية وسياسية .

---

(١) لاينظر المجلس فى الطعون الا بعد أن تفحصها مقدما لجنة الطعون التى يشكلها المجلس من بين أعضائه لهذا الغرض وتحال عليها محاضر عمليات الانتخاب وما يتعلق بها من الأوراق ، وترفع تقريرها للمجلس ليفصل فى الأمر فى مده معينة من تاريخ إحالة المحاضر عليها .

١) فالمسئولية المدنية يترتب عليها الحكم على الوزير بالتعويض المدنى أذا أتى فعلا مضراً بمصلحة أحد الأفراد أو الدولة طبقاً للقاعدة العامة «كل فعل يترتب عليه ضرر للغير يوجب ملزومية فاعله بتعويض الضرر» . وفى فرنسا ينص قانون الميزانية سنوياً على أن كل وزير يتجاوز الأعتمادات المقررة فى الميزانية يلزم بالتعويض من ماله الخاص، ولكن هذا النص لم يطبق. فاذا لم يوافق البرلمان على تجاوز الوزير للأعتمادات المقررة لوزارته أكتفى باسقاطه.

٢) أما المسئولية الجنائية فيترتب عليها الحكم على الوزير بعقوبة جنائية تمسه فى شخصه أو حريته أو ماله، كالسجن والحبس والغرامة مثلا، أذا ارتكب الوزير فى تأدية وظيفته [1] جريمة من الجرائم التى ينص عليها قانون العقوبات أو القوانين الخاصة بمحاكمة الوزراء (الرشوة ، التلاعب بالأموال الأميرية ، الاتجار بالسلطة والنفوذ وهى جرائم عادية ؛ الخيانة العظمى ، مخالفة الدستور وقوانين البلاد الخ . وهى جرائم سياسية) . ومسئولية الوزراء جنائياً مقررة فى الدساتير المختلفة البرلمانية وغير البرلمانية وأن أختلفت البلاد فى طريقة تنظيمها. فقد تكون المحاكمة أمام المحاكم العادية بناء على أتهام النيابة العمومية (أو ما يماثلها) . أو يقوم بالاتهام مجلس النواب نفسه، وهو الغالب. وحينئذ أما أن تكون المحاكمة أمام مجلس الشيوخ أو المجلس الاعلى كما هو الحال فى فرنسا [2] وانجلترا (طريقة الـ Impeachment)، أو أمام أكبر هيئة قضائية

---

(١) أما الجرائم التى يرتكبها الوزراء فى غير تأدية وظائفهم فيعاقبون عليها كسائر الأفراد أمام المحاكم العادية .

(٢) أختصاص مجلس الشيوخ فى فرنسا بمحاكمة الوزراء عما يرتكبونه من الجرائم فى تأدية وظائفهم وأتهامهم بواسطة مجلس النواب أختيارى . فلمجلس النواب الفرنسى أذا أراد أن يحيل الوزراء الذين يتهمهم على مجلس الشيوخ أو يترك المسألة فى يد النيابة والقضاء العادى اذا كانت الجريمة الموجهة للوزير من الجرائم العادية المنصوص عليها فى قانون العقوبات . وقد أستعمل مجلس النواب الفرنسى سلطته فى أتهام الوزراء امام مجلس الشيوخ أكثر من مرة ففى سنة ١٩١٨ ابان الحرب العظمى اتهم وزير الداخلية المسيو (Malvy) بافشاء أسرار الدفاع الوطنى (وهى جريمة سياسية) وحكم عليه مجلس الشيوخ فى ٦ أبريل سنة ١٩١٨ . وفى ٢٥ مارس سنة ١٩٣١ أحال مجلس النواب الوزير (Raoul Péret) على مجلس الشيوخ لمحاكمة بتهمة الاتجار بنفوذه (وهى جريمة عادية) ولكنه برىء .

عليا فى الدولة (بلجيكا . سويسرا)، أو أمام محكمة خاصة مكونة من قضاة ومن برلمانيين كما هو الحال فى مصر.

وكانت المحاكمة الجنائية ذات أهمية كبرى، فى عهد النزاع بين الملك والهيئة النيابية وقبل تقرير مسئولية الوزراء سياسياً، لحمل مستشارى الملك على الخضوع للبرلمان واحترام قوانين البلاد ودستورها. أما أذا أستقر النظام البرلمانى وأصبح محترماً من الجميع وتوطدت الرقابة البرلمانية أغنت المسئولية السياسية فى معظم الاحوال عن المسئولية الجنائية (الا اذا كان الفعل الذى أرتكبه الوزير جريمة عادية منصوص عليها فى قانون العقوبات كالأختلاس أو الرشوة). فمنذ قرن ونصف لم يستعمل البرلمان الانكليزى سلاح الاتهام والمحاكمة الجنائية الا مرتين، الأولى فى قضية وارن هستنجز سنة ١٧٨٨ والثانية والأخيرة ضد لورد ملفيل سنة ١٨٠٥. أما الدول التى لايزال فيها النظام البرلمانى مزعزعاً فقد ترى من اللازم تنظيم مسئولية الوزراء جنائياً تنظيماً دقيقاً، والنص على الخصوص على محاكمة كل وزير يعتدى على الدستور أو يعطله حتى يكون ذلك رادعاً لمن تسول اليه نفسه أرتكاب ذلك. وتكلم الدستور المصرى (دستور سنة ١٩٢٣) عن مسئولية الوزراء الجنائية فى المواد ٦٦ — ٧٢ بعد أن قرر مسئوليتهم السياسية فى المواد ٦١ و ٦٥ . فذكرت المادة ٦٦ أن « لمجلس النواب وحده حق أتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم، ولا يصدر قرار الأتهام الا بأغلبية ثلثى الآراء» وحينئذ يعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام «مجلس الاحكام المخصوص» الذى له وحده حق محاكمتهم عن هذه الجرائم [1]. ويؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا (النقض والأبرام) رئيسا ومن ستة عشر عضواً، ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون

(١) المادة ٦٦ دستور التى تعطى لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم. ولمجلس الأحكام المخصوص وحده حق محاكمتهم عن تلك الجرائم، أنما تخلق أمتيازا قضائياً للوزراء . لجميع الجرائم التى تقع من الوزير فى تأدية وظيفته، السياسية منها والعادية . جريمة الخيانة العظمى كجرائم أختلاس الأموال الأميرية أو الرشوة أو سوء أستعمال السلطه، لا تختص بها المحاكم العادية بل « مجلس الأحكام المخصوص » السابق الذكر بناء على أتهام مجلس النواب .

بالقرعة ، وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية ، وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التي تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك (مادة ٦٧ دستور) . وتصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثنى عشر صوتاً (مادة ٦٩). وذكر الدستور (مادة ٧٠) أنه إلى حين صدور قانون خاص بالاجراءات (لم يصدر هذا القانون للآن) ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء . ونص على أن الوزير الذى يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل إلى أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص فى أمره ، ولا يمنع استعفاؤه من أقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته (مادة ٧١) . وعلى أنه لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص الا بموافقة مجلس النواب (مادة ٧٢) . وأخيراً قرر الدستور أن على مجلس الأحكام المخصوص أن يطبق قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه « وتبين فى قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات » ولكن هذا الشطر من المادة لم ينفذ للآن . وقد حاولت وزارة النحاس باشا الثانية (سنة ١٩٣٠) أصدار هذا القانون الخاص بمحاكمة الوزراء فوضعت مشروعاً كاملا أرفقته بمذكرة أيضاحية جاء فيها « . . ولما كان الوزراء مهيمنين على شئون الدولة ويملكون بحكم مراكزهم من النفوذ والسلطان ما لا يملكه غيرهم من الموظفين قد يغرى ذلك بعضهم بالعبث بحقوق الأمة وسلطتها والأضرار بمصالح الدولة العامة بوسائل لا تتوفر لغيرهم من الموظفين لذلك كان لا بد لحماية تلك الحقوق وصيانة تلك المصالح من تقرير مسئولياتهم الخاصة عن هذه الأفعال . فنص الدستور فى المادة ٦٨ على أن تبين فى قانون خاص أحوال مسئولية الوزراء التى لم تتناولها قانون العقوبات . ولم يشأ أن يترك تحديدها وتقرير العقاب عليها إلى الهيئة التى تتولي محاكمتهم كما جرى عليه بعض الدساتير (فرنسا مثلا) . وإذا كان لابد من وضع القانون الذى يشير اليه الدستور يجب عند تحديد هذه الأحوال الاكتفاء منها بما يعد ارتكابه عدوانا على سيادة الامة وسلطتها أو ضاراً بمصلحة عامة كبرى وأن يترك ما دون ذلك للمسئوليتين السياسية والمدنية يؤخذ بهما الوزراء على حسب الأحوال

وهذه هى الغاية التى رأت الحكومة أن تحققها بوضع مشروع القانون المرافق لهذه المذكرة » .

ونص مشروع القانون مادة أولى على جريمتين وزاريتين جديدتين : الخيانة العظمى والغدر ، وتناولت المادتان الثانية والثالثة من المشروع الأفعال التى تدخل تحت كل منهما . وقد لوحظ فى ذلك أن يوضع تحت كلة واحدة الافعال المتشابهة على أعتبار أنها صور مختلفة لجريمة واحدة . وشملت جريمة الخيانة العظمى أشد صور الأعتداء على نظام الحكم القائم أما بقلب الدستور أو شكل الحكومة أو نظام توارث العرش أو بتنقيح الدستور بالمخالفة لاحكامه أو بغير الطريقة التى نص عليها فيه أو أصدار قوانين لم يقرها البرلمان أو تأجيل أنعقاد البرلمان تأجيلا غير دستورى أو الأمتناع عن دعوة البرلمان فى الأحوال التى تجب فيها دعوته الخ . وسوى المشروع فى الأجرام والعقاب بين من يباشر الأعتداء على الدستور من الوزراء وبين الوزراء أو الوزارة التى تتقلد السلطة على أساس هذا الاعتداء [1]. اما جريمة الغدر فتناولت افعالا اطلقت عليها هذه التسمية لما لها من أثر يتصل الضرر فيه بالمال سواء كان خاصاً بأموال الدولة او أموال الأفراد .

وحددت المادة الرابعة من المشروع العقوبات فجعلت عقوبة جريمة الخيانة العظمى الأشغال الشاقة المؤبدة او المؤقتة او السجن مع غرامة فى كل الأحوال لا تقل عن الف جنيه ولا تزيد على عشره آلاف جنيه ، وجعلت عقوبة الغدر السجن او الحبس مع غرامة فى الحالتين لا تقل عن ٥٠٠ جنيه ولا تزيد على ٥٠٠٠ جنيه .

---

(١) جاء فى المذكره الأيضاحية لمشروع قانون محاكمة الوزراء (١٩٣٠) : « ومما تجب ملاحظته أنه لا يكفى فى حماية الدستور أن يقتصر العقاب على من باشر الأعتداء عليه من الوزراء فقد يكون من أثر هذا الأعتداء أنشاء نظام فى الحكم مخالف للدستور كما قد يكون من أثر ذلك قيام حالة مخالفة كالحالة التى يكون فيها المجلس منحلا أو مؤجلا الى ما بعد المواعيد التى يجيزها الدستور . ولا شك أن الوزراء الذين يباشرون ولاية الحكم على أساس هذا النظام أو مع أستمرار هذه الحالة حكمهم بالنسبة للجريمة حكم الوزراء الذين أرتكبوها بالفعل » .

ولكن الوزارة النحاسية الثانية استقالت قبل ان يتم لها تحويل هذا المشروع إلى قانون . وجاءت وزارة صدقى باشا وألغت دستور سنة ١٩٢٣ واستصدرت دستور ١٩٣٠ ولم تر مبرراً للاشاره فيه ان قانونا سيصدر بتحديد احوال المسئولية الجنائية للوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات « فأن تطور الانظمة البرلمانية — على حد قولها — أحل المسئولية السياسية محل المسئولية الجنائية ولم يعد لهذه ذكر وتطبيق فى هذا العصر[1] » .

وعلى كل فان صح الآن تطبيق المواد ٦٦-٧٢ من الدستور فيما يتعلق بالجرائم التى تقع من الوزراء أثناء تأدية وظائفهم مما نص عليه فى قانون العقوبات ومحاكمتهم عليها ، فأنه يستحيل قانوناً الآن مؤاخذتهم جنائياً على مخالفاتهم السياسية ، كتعطيل الدستور أو تأجيل البرلمان أو حله خلافاً لأحكام الدستور إلى غير ذلك مما تضمنته مواد مشروع قانون محاكمة الوزراء ، لعدم وجود نص عندنا وحتى يصدر القانون المذكور .

وها هو «الوفد» يتولى الحكم للمرة الرابعة فى ظل دستور سنة ١٩٢٣ المعاد فهل ستعمل الوزارة النحاسية القائمة على بعث مشروع قانون محاكمة الوزراء الذى وضعته الوزارة النحاسية الثانية سنة ١٩٣٠ ؟ أم ترى الوزارة أن النظام النيابى البرلمانى قد استقر عندنا فلا داعى إلى ذلك ؟[2]

٣) أما المسئولية السياسية فهى أخف وطأة من المسئولية الجنائية إذ لا يترتب

---

(١) أنظر المذكرة الأيضاحية لدستور وقانون انتخاب ١٩٣٠ ، جاء فيها أيضا « وأذا قدر بالرغم مما تقدم أن هيئة تشريعية رأت أن تنص على جرائم خاصة بالوزراء فينبغى الا تكون العقوبة غير سياسية ولا تتعدى الحرمان من الحقوق الوطنية حرماناً مؤقتا أو نهائيا . وذلك للملائمة بين العقوبة والجرم الذى هو بطبيعته عمل سياسى والمقصود هنا بالحقوق الوطنية حق الأنتخاب وتولى الوظائف العامة والتحلى بالرتب والنياشين » (أنظر مادة ٦٩ دستور ١٩٣٠) .

(٢) حينما تولت الوزارة النحاسية الثالثة الحكم فى ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ أشارت بعض الجرائد الى عزم الوزارة على بعث مشروع قانون محاكمة الوزراء من جديد لكن لم يتم شى للان . وقد أشارت بعض الجرائد من جديد الى هذا المشروع بعد تأليف الوزارة النحاسية الرابعة فى ٣ اغسطس سنة ١٩٣٧ .

عليها إلا أستقالة الوزير أو الوزارة إذا قرر البرلمان عدم الثقة به أو بها ، فجزاء المسئولية السياسية سياسي محض : ترك الكراسي الوزارية والتخلي عنها إلى أشخاص آخرين حائزين على ثقة البرلمان . مادة ٦٥ دستور مصري « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فاذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه أعتزال الوزارة » .

التضامن فى المسئولية السياسية : المسئولية الجنائية بطبيعتها شخصية لأنه لا يجوز عقلا وعدلا أتهام ومحاكمة جميع أعضاء الوزارة بناء على تصرف أحد أو بعض أفرادها، فالوزير لا يسأل جنائياً إلا عن الأعمال التى ارتكبها شخصياً كفاعل أصلى أو شريك . ولكن الحال بخلاف ذلك بالنسبة للمسئولية السياسية فلا شيء يمنع من أعتبار الوزارة بأسرها مسئولة سياسياً عن تصرفات بعض أفرادها أو رئيسها على الخصوص ، أذ الجزاء الوحيد لمسئولية الوزراء سياسيا بالتضامن هو استقالة الوزارة بأجمعها . ظهر هذا التضامن الوزارى فى انكلترا سنة ١٧٨٢ حينما استقالت وزارة لورد نورث كلها لا رئيسها الفعلى فقط كما حصل سنة ١٧٤١ [1] . وجميع الدساتير البرلمانية الحديثة تفترض أو تنص صراحة على مسئولية الوزراء بالتضامن بجانب مسئولية كل وزير على حدة كما هو ظاهر من نص المادة ٦٥ دستور مصرى وخصوصاً مادة ٦١ : « الوزراء مسئولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسئول عن أعمال وزارته » . ورئيس الوزارة هو الذى يعرض عادة على البرلمان مسألة الثقة بالوزارة كلها ويتكلم بأسمها ، والمتبع انه إذا خذل واستقال تبعه بقية أفرادها . ولكن قد يخرج وزير أو أكثر من الوزارة بناء على سحب البرلمان الثقة منه دون أن يترتب على ذلك أستقالة الوزارة كلها اذا كان الامر متعلقاً باعمال وزارته خاصة لا بالسياسة العامة للوزارة. وعبارة « السياسة العامة » عبارة مرنة تختلف

---

(١) ومع ذلك ظلت فكرة المسئولية الفردية سائدة فى بعض الأذهان حتى أوائل القرن التاسع عشر ففى سنة ١٨٠٦ مثلا صرح لورد Temple أن الوزارة ليست مسئولة كوزارة ولكن الوزراء مسئولون فردياً عن أعمالهم. لكن هذا يتعارض مع الواقع ومع أستقالة وزارة لورد نورث كلها سنة ١٧٨٢ كما رأينا .

باختلاف الظروف وخطة كل وزارة والأمر متروك فى النهاية لرئيس الوزراء [1] فاذا وجد أن ما أوخذ عليه أحد وزرائه يمس هذه السياسة العامة وجب عليه طرح مسألة الثقة بالوزارة كلها على البرلمان تضامناً مع الوزير المذكور .

ب — **الوزارة أما أن تكون مسئولة أمام مجلس النواب وحده (انجلترا . مصر) أو أمام كل من المجلسين (فرنسا . بلجيكا)** : رأينا أن اقتراع مجلس اللوردات فى انجلترا على عدم الثقـة بالوزارة لا يؤثر مطلقاً فى مركزها فهى لا تسأل إلا أمام مجلس العموم لأنه وحده الذى يمثل الناخبين . ومجلس اللوردات وراثى لا يحـل فاذا كان له حق إسقاط الوزارة مع أن الوزارة لا تستطيع حله لأدى به ذلك إلى التعسف فى استعمال حقه . ومن الصواب ألا يكون للمجلس الغير قابل للحل الحق فى إسقاط الوزارة حفظاً للتوازن بين السلطتين (هذا التوازن غير موجود فى فرنسا فمجلس الشيوخ هناك لا يحل ومع ذلك فهو يسقط الوزارات كما سنرى) .

أما فى مصر فدستور سنة ١٩٢٣ (كدستور سنة ١٩٣٠) صريح فى أن الوزارة مسئولة سياسياً أمام مجلس النواب وحده . مادة ٦١ دستور سـنة ١٩٢٣ « الوزراء مسئولون لدى مجلس النواب . » ، مادة ٦٥ « إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل فاذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة » .

والحال على خلاف ذلك فى بلجيكا وفرنسا فلم ينص الدستور البلجيكى صراحة - كما فعل دستورنا المصرى - على مسئوليـة الوزارة أمام مجلس النواب وحده بل أكتفى بالأشارة إلى هذه المسئولية السياسية إجمالا بقوله فى المادة ٨٩ « لن يخلى أمر الملك الشفوى أو المكتوب وزيراً من المسئوليـة بحال من الأحوال » . غير أن

---

(١) فى ١٨ ديسمبر سنة ١٩٣٥ أستقال السير صمويل هور وزير الخارجية البريطانية نظراً لعدم موافقة الرأى العام على سياسته خصوصاً فيما يتعلق بالنزاع الأيطالى الحبشى ولم يترتب على أستقـالته استقالة وزارة المستر بلدوين كلها بل ظلت فى مركزها وحل الكبتن انطونى ايدن محل الوزير المستقيل .

تفاصيل ذلك أصبحت مكفولة بتقاليد هذه البلاد الدستورية منذ سنة ١٨٣١ ، ونظراً لتساوى مجلسى الشيوخ والنواب فى بلجيكا نفوذاً وحقوقاً ، وامكان حل كل من المجلسين (مادة ٧١ دستور بلجيكا « للملك الحق فى حل المجلسين معاً أو أحدهما فقط ») فقد اعترف الكتاب لمجلسى النواب والشيوخ على السواء بحق الأقتراع على عدم الثقة بالوزارة واسقاطها[1]. واستعمل مجلس الشيوخ البلجيكى فعلا هذا الحق منذ البداية، ففى سنة ١٨٤١ استقالت الوزارة القائمة حينذاك بالرغم من تأييد مجلس النواب لها لأن مجلس الشيوخ لامها وأنتقد سياستها . ولكن نظراً لرزانة مجلس الشيوخ بحكم تكوينه وسن أعضائه فهو لا يسرف فى أسقاط الوزارات ولذا فالخطر على حياة الوزارة هناك أنما يأتى غالباً من ناحية مجلس النواب .

أما مسئولية الوزارة سياسياً امام مجلس الشيوخ الفرنسى فكانت موضع خلاف انتهى الآن . النص الدستورى (مادة ٦ قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستورى) صريح فى أن الوزارة مسئولة سياسياً أمام كل من المجلسين . « الوزراء[2] مسئولون بالتضامن أمام المجلسين Les Chambres عن السياسة العامة للحكومة وكل منهم مسئول شخصياً عن أعماله » . ولكن بعض الكتاب لا يعير هذا النص أهمية كبرى لأن كلمة Les Chambres (بالجمع) وردت أيضاً فى دساتير سنة ١٨١٤ وسنة ١٨٣٠ ومع ذلك كان من المقرر حينذاك أن المسئولية الوزارية لا توجد إلا أمام مجلس النواب وحده . ومع كل فالمناقشة الآن عديمة الفائدة بعد أن أثبت مجلس الشيوخ عملياً أن فى أستطاعته أسقاط كل وزارة تفقد ثقته[3] وأسقط بالفعل عدة وزارات مبتدئاً بوزارة المسيو تيرار فى سنة ١٨٩٠ ، وكانت السابقة الحاسمة فى الموضوع استقالة

---

(1) Voir, Redslob, Le Régime Parlementaire p. 117 ; et Orban Le Droit Const, de la Belgique, p. 305.

(2) "Les ministrés sont solidairement responsables devant **Les Chambres** . . . . etc."

(٣) يرى العلامة اسمين مع ذلك أنه يجب التفرقة بين «القدرة الفعلية» و «الحق» فاستطاعة مجلس الشيوخ عملياً اسقاط الوزارة (بامتناعه مثلا عن الموافقة على الميزانية) ليس معناه أن لهذا المجلس الحق دستورياً فى اسقاط الوزارات وتقرير مسئوليتها السياسية أمامه

Esmein, Elem. de Dr. Const. Tome 3, P. 277 (8: Edition)

وزارة المسيو ليون بورجوا L. Bourgeois سنة ١٨٩٦ . حاولت الوزارة المذكورة البقاء فى الحكم بالرغم من اقتراع مجلس الشيوخ على عدم الثقة بها ، وصرح رئيسها فى جلسة ٢٠ فبراير سنة ١٨٩٦ بمجلس النواب أنه طالما أن الوزراء حائزون لثقة مجلس النواب فسيظلون فى مراكزهم ، فاحتج مجلس الشيوخ فى اليوم التالى على هذا التصريح وجاء فى قرار احتجاجه الذى وافق عليه المجلس بأغلبية ١٨٤ صوتاً ضد ٦٠ « الوزارة تريد أن تحكم بدون مجلس الشيوخ وتدعى أن المسئولية الوزارية لا توجد أمام هذا المجلس . أننا نحتج من جهتنا على هذا الأعتداء على نصوص الدستور الواضحة ونؤكد من جديد حقنا فى رقابة الحكومة ومسئولية الوزراء أمام كل من المجلسين . فى أستطاعتنا أن نجيب على عمل الوزارة وأقوالها بالأمتناع الكلى عن التعامل معها ولكننا لا نود الألتجاء إلى هذه الطريقة محافظة على الحياة التشريعية فى الدولة . وسيفصل الرأى العام بين وزارة لم تبال بأثارة هذه الأزمة الدستورية الخطيرة و بين مجلسنا الذى لا يرغب فى استفحالها حفظاً للمصلحة العامة ولو أن الحق والقانون معنا »[1].

وفى ٣١ مارس سنة ١٨٩٦ عاد الخلاف بين الوزارة ومجلس الشيوخ الى الظهور بخصوص سياسة الوزارة الخارجية واقترع المجلس بأغلبية ١٥٣ صوتاً ضد ٨٥ على عدم الثقة بالوزارة فلم تستقل . وأخيراً لجأ المجلس إلى سلاح خطر لحملها على الأستقالة وهو رفض الأعتمادات . ففى ٢١ أبريل رفض مجلس الشيوخ الموافقة على أعتمادات ضرورية استلزمتها حملة مدغشقر الحربيـة مقرراً أنه لا يستطيع منح هذه الأعتمادات للوزارة القائمة ، وأنه سيؤجل موافقته « حتى تأتى أمامه وزارة دستورية حائزة على ثقة المجلسين » . أزاء هذا الموقف الحرج لم تجد الوزارة بداً من الأستقالة بعد أن صرح رئيسها فى مجلس النواب أنه لم يتخل عن الحكم الا بدافع الوطنيـة لا تسليما بوجهة نظر مجلس الشيوخ ، وأنه لا زال مصراً على أن لمجلس النواب وحده الحق فى أبقاء الوزارة أو حملها على الاستقالة . وبالرغم من هذه التصريحات النظرية فان الوزارة لم تقدم أستقالتها فى الواقع إلا لأنهزامها أمام مجلس

---

(1) Esmein, Eléments de dr. Const, Tome II, p. 274 (8e Edition)

الشيوخ. ومن ذلك الوقت لم تنازع الوزارات الفرنسية المختلفة فى تقرير مسئوليتها أمام المجلسين على السواء . وتركت عدة وزارات الحكم بناء على ارادة مجلس الشيوخ دون أن تناقشه حقه فى أسقاطها : وزارة المسيو بريان فى ١٨ مارس سنة ١٩١٣ ، وزارة المسيو أدوارد هريو ١١ أبريل سنة ١٩٢٥ ، وزارة المسيو تارديو ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٠ ، وزارة المسيو لافال ١٦ فبراير سنة ١٩٣٢ (١)، وزارة المسيو ليون بلوم ٢١ يونيو سنة ١٩٣٧ (٢). يلاحظ مع ذلك أن مجلس الشيوخ لم يسرف فى أسقاط الوزارات كمجلس النواب . تالفت فى فرنسا منذ ١٨٧٥ للآن أ كثر من ٩٠ وزارة لم يسقط مجلس الشيوخ منها إلا ٧ فقط . ولكن مجلس الشيوخ الفرنسى غير قابل للحل، فقدرته على أسقاط الوزارة دون أن يكون لها حق حله يتعارض مع توازن السلطتين فى النظام البرلمانى الصحيح . وعلى العموم تقرير المسئولية الوزارية أمام كل من المجلسين يزيد فى عدم ثبات الوزارات وتقلقلها وهو مرض تشكو منه كثير من الدول البرلمانية .

جـ - عدم ثبات الوزارات كان ولا زال من العيوب الظاهرة فى الدول البرلمانية . عناية الدساتير الحديثة بعلاج ذلك : الوزارة البرلمانيـة لا تبقى إلا إذا كانت حائزة على ثقة أغلبية البرلمان أو مجلس النواب فاذا كانت حالة الأحزاب فى البرلمان أو فى مجلس النواب لا تسمح بتكوين أغلبية ثابتة ظل مركز الوزارة مزعزعا وتعرضت للسقوط لأقل الأسباب كما هو الحال فى فرنسا وفى إيطاليا قبل قيام النظام

---

(1) Barthélemy et Duez, Traité, 1933, P. 708 - 711.

(٢) قدمت وزارة المسيو ليون بلوم للبرلمان مشروع قانون بطلب سلطات استثنائية (pleins pouvoirs) لأصلاح وحماية حالة البلاد المالية والمحافظة على سعر الفرنك ولكن مجلس الشيوخ رفض بأغلبية كبيرة النص الذى قدمته الحكومة ووافق عليه مجلس النواب ، وبالرغم من الجهود التى بذلت لأنقاذ الوزارة وللتوفيق بين مجلس الشيوخ من جهة والحكومة ومجلس النواب من جهة أخرى، ظل مجلس الشيوخ متشبثا بوجهة نظره باغلبية ١٩٨ صوتاً ضد ٨٢، فعقدت الوزارة اجتماعا قدمت على أثره استقالتها .

الفاشستى . فيبلغ متوسط عمر الوزارات الفرنسية ٨ أشهر تقريبا [١] وفى أيطاليا ، قبل النظام الفاشستى ، كان من الأمور العادية أن تتغير الوزارة مرة أو مرتين أو ثلاث فى السنة تبعاً لأهواء مجلس النواب . وهذا يؤثر فى هيبة الحكومة ولا يمكن الوزراء من التفرغ لشئونهم وتنفيذ برامجهم فلا يكاد الوزير يقف على أعمال وزارته ويفهمها حتى يترك الحكم لغيره لأستقالة الوزارة التى هو عضو فيها أما لاختلافها مع البرلمان ، أو لتفكك الأغلبية التى تستند اليها . وقد فكر بعضهم [٢] فى العلاج وأقترح أن لا يختار الوزير من بين أعضاء المجالس النيابية ليحول دون طمع الطامعين من أعضاء البرلمان فى أسقاط الوزارة ليحلوا محلها . ولكن هذا الاقتراح يتنافى مع قاعدة من أهم قواعد النظام البرلمانى وهى أن الوزراء هم فى الوقت نفسه زعماء الأغلبية البرلمانية ولا يصلوا الى الوزارة عادة إلا عن طريق الفوز فى الأنتخابات والبرلمان .

أما الدساتير الحديثة فقد انتهجت فى علاج عدم الأستقرار الوزارى طريقة أخرى . فحددت أغلبية ممتازه للأقتراع على عدم الثقة بالوزارة ، وأحاطت الأقتراع بعدم الثقة ببعض الأجراءات والضمانات المقيده منعاً للأسراف والتسرع فى هذا النوع من الأقتراع الذى لا يجهل أحد أثره وخطره فى الشئون العامة . وتتلخص هذه القيود : أولا - فى وجوب أن يطلب الأقتراع بعدم الثقة عدد مخصوص من الأعضاء مقدماً بالكتابة ١٠٠ أو ٥٠ أو ٣٠ مثلا . وثانيا - أن يمضى زمن ولو قصير بين تقديم الطلب والجلسة المحددة لمناقشته ، أو بين المناقشة فى موضوع الأقتراع وبين الأقتراع نفسه ، وذلك لكى يكون الأضطراب الذى تحدثه مثل تلك المناقشه عادة قد هدأ وزال . فينص دستور تشيكوسلوفاكيا مثلا أن طلب الأقتراع على عدم الثقة بالوزارة

---

(١) يخفف من عدم ثبات الوزارات الفرنسية ثبات أشخاص الوزراء فكثيراً ما يدخل بعض أعضاء الوزارة المستقيلة فى تكوين الوزارة الجديدة . فالمسيو أرستيد بريان مثلا دخل فى تأليف ٢٤ وزارة ورأس الوزارة ١١ مرة وظل وزيراً للخارجية ٨ سنوات متوالية (الى أكتوبر سنة ١٩٣١) تغيرت فى أثنائها الوزارة عدة مرات .

(2) Charles Benoist, La Réforme Parlementaire, 1902,

يجب أن يكون ممضيا من ١٠٠ نائب على الأقل وأن يحال على لجنة برلمانية خاصة لتقديم تقرير عنه فى ظرف ثمانية أيام على الأكثر . ولا يمكن الاقتراع عليه فى المجلس الا بحضور الأغلبية المطلقة لجميع الأعضاء وبالأغلبية المطلقة للأصوات و بالمناداة عليهم باسمائهم (مواد ٧٥ ، ٧٦ دستور ٢٩ فبراير سنة ١٩٢٠) . ونجد مثل هذه النصوص فى دساتير أخرى كاليونان (دستور سنة ١٩٢٧ مادة ٨٨) ، وأسبانيا دستور سنة ١٩٣١ ، ومصر دستور سنة ١٩٣٠ [1] . أذ خلافا لدستور سنة ١٩٢٣ الحالى أشترط « دستور صدقى باشا » (١٩٣٠) شروطا ، ووضع قيوداً أجرائية عديدة ، للأقتراع على عدم الثقة بالوزارة .

دستور سنة ١٩٣٠ والاقتراع على عدم الثقة بالوزارة : نصت المادة ٦٦ دستور سنة ١٩٣٠ أنه « لأمكان النظر فى طلب الاقتراع بعدم الثقة صريحا كان أو ضمنيا يجب أن يوقع عليه ثلاثون نائبا على الاقل (١٠٠ فى تشيكوسلوفاكيا ، ٥٠ فى اسبانيا ، ٢٠ فى دستور اليونان لسنة ١٩٢٧) وأن تبين فيه الشئون التى ستجرى فيها المناقشة بيانا واضحا . ولا يجوز أن يطرح هذا الطلب للمناقشة الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه [2] ، ولا أن تؤخذ الاراء عنه الابعد يومين على الاقل من تمام المناقشة فيه (حتى تكون النفوس قد هدأت) . ويجب على أى حال أن يصدر بشأنه قرار فى ميعاد لا يتجاوز ١٤ يوماً من يوم تقديمه — ويجوز تقصير المواعيد المتقدم ذكرها بناء على طلب الوزراء المختصين أو بموافقتهم - ويجرى الاقتراع على مسألة الثقة بطريق المناداة على الأعضاء باسمائهم » . ولم يكتف دستور سنة ١٩٣٠ بذلك بل اشترط أغلبية ممتازة للأقتراع على عدم الثقة وهى الأغلبية المطلقة لجميع أعضاء مجلس النواب لا أغلبية الحاضرين أو المصوتين فقط . مادة ٦٥ دستور

---

(1) Voir W. Raafat, La Responsabilité Politique des Ministres. مجلة القانون والأقتصاد السنة الثالثة عدد ٧ سنة ١٩٣٣ .

(٢) فى اليونان (دستور ١٩٢٧) يكفى يومان . وخمسة ، فى دستور اسبانيا (١٩٣١) وثمانية أيام على الأكثر ، فى دستور تشيكوسلوفاكيا .

سنة ١٩٣٠ « إذا قرر مجلس النواب بالأغلبية المطلقة لأعضائه عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فاذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه أعتزال الوزارة » فاذا لم تتوفر هذه الاغلبية الممتازة لا تكون الوزارة ملزمة بالأستقالة دستوريا.

دستور سنة ١٩٢٣ لا يشترط أغلبية خاصة لاسقاط الوزارة لكن للوزراء طلب تأجيل المناقشة لمدة ٨ أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم :
ترك الدستور الحالى أمر الغالبية التى تقرر عدم الثقة بالوزارة إلى القاعدة العامة فيكفى ، نظريا على الاقل ، بالتطبيق للمادتين ٩٩ و ١٠٠ من الدستور لاسقاط الوزراء ربع عدد الأعضاء زائداً واحداً . لانه بحسب المادة ٩٩ يكفى لصحة اجتماع مجلس النواب (أو الشيوخ) حضور أغلبية الأعضاء ، وبحسب المادة ١٠٠ تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة لأصوات الحاضرين . فاذا حضر جلسة الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة نصف الاعضاء زائداً واحداً ، واقترع على عدم الثقة أكثر من نصف الحاضرين ولو بواحد ، كان القرار صحيحاً . ولكن نظراً لما هو مشاهد فى جميع البلاد من حرص الأعضاء على حضور الجلسات التى يجرى فيها الاقتراع بالثقة يندر أن تسقط الوزارة بهذا العدد الضئيل من الأصوات ، اللهم إلا إذا حصل ذلك الاقتراع فجأة فى جلسة عادية بشكل مناورة سياسية من خصوم الوزارة .

وقد أحتاط الدستور الحالى لهذا الأمر فقرر فى المادة ١٠١ أنه « يحق للوزراء دائماً أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم » . وهذه المدة غير مدة الثمانية أيام التى نصت عليها المادة ١٠٧ دستور فى حالة الاستجواب « لا تجرى المناقشة فى استجواب إلا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير » . فاذا كان الاقتراع على عدم الثقة نتيجة المناقشة فى استجواب يمكن للوزارة أن تستفيد من المدتين : ٨ أيام على الأقل قبل المناقشة فى الاستجواب (مادة ١٠٧) و ٨ أيام أخرى بعد اقفال المناقشة وقبل أمكان الاقتراع على عدم الثقة بها (مادة ١٠١) . اما إذا كان الاقتراع على عدم الثقة مقدماً بصفة أصلية مستقلا عن كل استجواب فالوزارة لا تستفيد إلا

من الثمانية أيام المنصوص عنها فى المادة ١٠١ فقط، وقد سبقت الاشارة إلى ذلك. وفى هذه الضمانات الكفاية بدون حاجة للقيود الأجرائية الأخرى والأغلبية الممتازة التى نص عليها دستور سنة ١٩٣٠ اقتباساً من بعض الدساتير الحديثة. لا سيما وان فى يد الوزارة سلاحا آخر للدفاع عن نفسها وهو حق الحل. فلها أن تلجأ إلى الملك وتستصدر منه مرسوماً بحل مجلس النواب، اذ للملك طبقا للمادة ٣٨ دستور حق حل المجلس المذكور. وحق الحل ممنوح للسلطة التنفيذية فى جميع الدساتير البرلمانية.

د — حق الحل خير ضمان لعدم اساءة البرلمان لسلطته فى اسقاط الوزارات:

يمكننا تعريف حق الحل بأنه حق السلطة التنفيذية فى فض البرلمان أو أحد المجلسين قبل أنتهاء الفصل التشريعى ودعوة الأمة (الناخبين) لانتخاب مجلس نيابى جديد[1]. وقد يلجأ إلى حل البرلمان وعمل انتخابات جديدة فى ظروف مختلفة أهمها : ١) إذا تعذر تكوين أغلبية برلمانية ثابتة فيحل البرلمان القائم أو مجلس النواب عسي أن تسفر الانتخابات الجديدة عن هذه الأغلبية . ٢) إذا اشتد الخلاف بين مجلسى البرلمان فيلجأ لحلهما معا أو لحل مجلس النواب (بحسب ما ينص عليه الدستور) لمعرفة أيهما يمثل رأى أغلبية الناخبين. ٣) للوقوف على رأى الأمة فى مسألة هامة، ويقوم الحل فى هذه الحالة مقام الأستفتاء (Referendum) (راجع ما قلناه عن النظام نصف النيابى والنظام نصف المباشر) .

٤) أذا أعتقد رئيس الدولة أن الوزارة القائمة والبرلمان الذى يؤيدها أصبحا لا يمثلان رأى أغلبية الناخبين فله أقالة الوزارة وحل البرلمان لأجراء انتخابات جديدة (أنظر الحل الرئيسى أو الملكى) .

---

(١) راعينا فى هذا التعريف الغالب وهو ان حق الحل يعطى عادة لرئيس السلطة التنفيذية ليستعمله بواسطة وزرائه (أنظر فيما يأتى الحل الوزارى والحل الرئيسى) ولكن قد يكون للناخبين الحق فى الاقتراع على حل المجلس النيابى وهذا هو الحل الشعبي dissolution populaire (راجع ما تقدم عن الحكومة نصف المباشرة). وقد يكون للمجلس الحق فى حل نفسه بنفسه ويمكن تسمية هذا النوع بالحل الذاتى .

(٥) إذا اختلف البرلمان فى الرأى مع الوزارة وأراد اسقاطها فلها أن تلجأ إلى رئيس الدولة وتطلب منه حل المجلس الذى يناوئها . وهذا هو اكثر اغراض الحل شيوعا . وإذا كان للبرلمان أسقاط الوزاره،ولم يكن لها حله، ضاع التوازن بين السلطتين التنفيذية والتشريعية . فحق الحل ضرورى لحفظ التوازن فى الدساتير البرلمانية[1].

واحسن مثل على ذلك فرنسا فحق رئيس الجمهورية فى حل مجلس النواب ثابت فى الدستور الفرنسى الحالى (دستور سنة ١٨٧٥) ولكن اشترط لاجرائه الحصول على موافقة مجلس الشيوخ ، وعلاوة على ذلك فقد أصبح هذا الحق معطلا منذ سنة ١٨٧٧ حينما حل رئيس الجمهورية حينذاك، المارشال مكماهون ، مجلس النواب حلا عده البعض مخالفاً للدستور Coup d'Etat . ومن ذلك التاريخ لم يجسر رؤساء الجمهوريات ولا الوزارات الفرنسية الألتجاء الى الحل .وقد ترتب على تعطيل حق الحل أزدياد نفوذ البرلمان وضعف

---

(١) يوجد الحل فى بعض الدساتير غير البرلمانية كالمانيا قبل دستور فيمر اذ كان للسلطة التنفيذية حق حل مجلس الريشستاج مع أن دستور الأمبراطوريه الألمانية فى ذلك الوقت لم يكن برلمانيا . كذلك نصت المادة ٤٦ من دستور ١٤ يناير سنة ١٨٥١ الفرنسى على أن لرئيس الجمهورية حق حل المجلس التشريعى مع أن الدستور المذكور الذى وضعه لوى نابليون بونابرت لم يأخذ بالنظام البرلمانى (الوزارة لم تكن مسئولة أمام المجلس) . ولحق الحل فى هذه الدساتير صبغة خاصة فهو سلاح فى يد رئيس الدولة أو السلطة التنفيذية تستعمله لأخضاع السلطة التشريعية لأرادتها والهروب من رقابتها . اما فى النظام البرلمانى فحق الحل هو المقابل الطبيعى بل الضرورى للمسئولية الوزارية . الوزارة البرلمانية مسئولة أمام البرلمان الذى له إسقاطها فيجب أن يكون فى قدرتها حفظاً للتوازن بين السلطتين الدفاع عن نفسها بحل البرلمان وتحكيم الأمة فى النزاع القائم بينها وبين المجلسين أو أحدهما.

قارن رد سلوب *Le* Régime Parlementaire ص ١١٧ :

"La dissolution est le contrepoids mathématique de la responsabilité gouvernementale. Si l'un des deux élements vient de manquer, c'est la destruction de l'équilibre, c'est la négation du régime parlementaire".

مركز الوزارة ضعفاً شكا منه الجميع[1] ولما تولى المرحوم المسيو دومرج رياسة الوزارة فى فبراير سنة ١٩٣٤ عقب حوادث «٦ فبراير» وفضيحة ستافسكى حاول أحياء حق الحل من جديد وتحريره نوعاً ما من شرط موافقة مجلس الشيوخ . ولكنه أستقال فى اكتوبر سنة ١٩٣٤ قبل أن يتم له تنقيح الدستور .

حق الحل سلاح ديموقراطى على شرط أن يقيد بقيود معقولة لمنع التعسف فى أستعماله : — يرى البعض فى منح السلطة التنفيذية حق حل مجلس النواب أمتهان لارادة الأمة الممثلة فى نوابها ولكنه فى الواقع أحتكام اليها ودعوة موجهة الى الناخبين والى الأمة نفسها — مصدر السلطات — لتقول كلمتها فى النزاع القائم بين الحكومة والبرلمان . فهو سلاح ديموقراطي لا شائبة فيه على شرط أن يقيد بقيود معقولة تمنع من التعسف فى أستعماله والخروج به عن القصد الذى وجد من أجله . وهذه القيود موجودة فى جميع الدساتير البرلمانية. فبعد أن نص دستورنا المصرى مثلا (١٩٢٣) فى المادة ٣٨ على أن « للملك حق حل مجلس النواب » قيدت المادتان ٨٨ و ٨٩ من الدستور هذا الحق بقيود على جانب عظيم من الأهمية : فاولا — ذكرت المادة ٨٨ أنه « اذا حل مجلس النواب فى أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر »[2] ويعبرون عن ذلك بالفرنسية بقولهم "dissolution sur dissolution ne vaut

---

(١) انظر على الخصوص كتاب المسيو Maurice Ordinaire (أحد وكلاء مجلس الشيوخ الفرنسى السابقين) بعنوان "La Révision de la Constitution" (باريز سنة ١٩٣٤) ، وكتاب المسيو اندريه تارديو رئيس الوزارة الفرنسية السابق "L'heure de la décision" (باريز سنة ١٩٣٤). وقد دافع كل من هذين الكاتبين الكبيرين عن ضرورة أطلاق يد السلطة التنفيذية فى حل مجلس النواب بدون أخذ رأى مجلس الشيوخ مبينين أهمية حق الحل فى النظام البرلمانى الصحيح وما ترتب على تعطيل أستعماله فى فرنسا من مساوىء ومسخ لهذا النظام .

(٢) بناء على ذلك كان حل زيور باشا لمجلس النواب الذى أنعقد فى ٢٣ مارس سنه ١٩٢٥ مخالفاً للدستور لسبق حل المجلس فى ديسمبر سنة ١٩٢٤ لنفس الغرض (لتكوينه من أغلبية وفدية تتبع سياسة لا يقرها الأنكليز) .

أى لا يجوز الحل على الحل . وثانياً - أضافت وحتمت المادة ٨٩ دستور مصرى أن «الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين (الناخبين) لأجراء أنتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لأجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخابات » حتى لا تبقى الحياة النيابية معطلة مدة طويلة ولكى لا تلجأ الحكومة الى الحل للهرب من رقابة البرلمان [1] .

ومعلوم أن الملك « لا يتولى سلطته الا بواسطة وزارئه » فهو فى الغالب لا يلجأ للحل الا بناء على طلب ومشورة الوزارة القائمة (وهذا هو الحل الوزارى) . ولكن قد تختمر فكرة الحل فى ذهن الملك نفسه اذا ما رأى أن كلا من الوزارة والبرلمان لا يمثلان الأمة ، وحينئذ له أن يعزل الوزارة القائمة و يدعو لتأليف وزارة أخرى تقوم بحل المجلس أو البرلمان وعمل أنتخابات عامة . و يطلقون على الحل فى هذه الحالة اسم « الحل الرئيسى أو الملكى (dissolution présidentielle) ، لأن رئيس الدولة هو الذى فكر فيه وهو الذى نفذه بواسطة الوزارة الجديدة الذى كونها . ولكن يجب على أى حال أن يمضى مرسوم الحل رئيس الوزارة الجديد حتى يتحمل مسئوليته لأن « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » .

ولما كان القصد من الحل - فى حالة النزاع بين الوزارة والبرلمان - هو الأحتكام للأمة فلا داعى للالتجاء اليه اذا كان تأييد الامة برلمانها واضح لا يحتاج الى دليل . وفى هذه الحالة واجب دستوريا على الوزارة أن تستقيل لا أن تطلب حل المجلس ، وعلى رئيس الدولة الذى تطلب منه هذه الوزارة حل المجلس أن يرفض هذا الحل

---

(١) أما دستور سنة ١٩٣٠ فكان ينص على ما يأتى مادة ٣٨ : « للملك حق حل مجلس النواب على أنه لا يجوز حله اكثر من مرة لسبب واحد » .

« اذا حل المجلس وجب أن تجرى الانتخابات فى ميعاد لا يتجاوز ثلاثة أشهر (شهرين فقط فى دستور ١٩٢٣) من تاريخ الحل وأن يدعى المجلس الجديد للاجتماع فى ميعاد لا يتجاوز أربعة أشهر من ذلك التاريخ . وميعاد الانتخابات تحدد بالأمر الصادر بالحل أو بأمر لاحق » . (تحدد بالامر الصادر بالحل حتما فى دستور سنة ١٩٢٣) .

ويشكل وزارة جديدة حائزة على ثقــة الاغلبية البرلمانية المتفقة مع أغلبيــة الأمة (الناخبين). ونلاحظ أن حق الحل أما أن يكون جائزا بالنسبة للمجلسين أو لاحدهما (مجلس النواب) فقط[1]. فى مصر كما هو الحال فى فرنسا وانكلترا لا تملك السلطة التنفيذية الا حل مجلس النواب وحده دون المجلس الآخر، فمجلس الشيوخ فى مصر كمجلس الشيوخ الفرنسى ومجلس اللوردات الانكليزى غير قابل للحل . مادة ٣٨ دستور مصرى « للملك حق حــل مجلس النواب (فقط) » لكن « أذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ » (مادة ٨١ دستور سنة ١٩٢٣) . أما الأمر الملكى الذى أستصدره محمد محمود باشا فى ١٨ يوليو سنة ١٩٢٨ بحــل كل من المجلسين وتعطيل الحياة النيابية البرلمانية لمدة ثلاثة سنوات قابلة للتجديد فلم يكن كما هو ظاهر الا ثورة على الدستور لا تطبيقاً له . وفى بعض الدساتير الاخرى للسلطة التنفيذية حق حل المجلسين لا مجلس النواب فقط : بلجيكا، رومانيا، تشيكوسلوفاكيا مثلا . ومن الطبيعى والمعقول أن يكون للسلطة التنفيذية فى بلچيكا حــل المجلسين معاً أو أحدهما فقط حسبما ترى لأن الوزارة هنــاك مسئولة سياسياً أمام كل من المجلسين (الشيوخ والنواب) فيجب تمكينها من الدفاع عن نفسها باستعمال حق الحل إزائهما . أما فى رومانيا وتشيكوسلوفاكيا فالوزارة غير مسئولة سياسياً الا أمام مجلس النواب دون مجلس الشيوخ ، فمنحها حق حل هذا الأخير مع عدم تقرير مسئوليتها أمامه يجعل هندسة النظام البرلمانى لهاتين الدولتين أقل انسجاماً وتناسقاً منه فى دولة كبلجيكا.

حق السلطة التنفيذية فى تأجيل انعقاد البرلمان :- اذا أستحكم الخــلاف

---

(١) الأصل أن حق الحــل يتبع المسئولية الوزارية فأذا كانت الوزارة مسئولة أمام المجلسين كان لها بصفتها الهيئة التى تستعمل حقوق رئيس الدولة الحق فى حل كل منهما. وأن كانت مسئولة أمام مجلس النواب وحده فلا تملك ألا حل هذا الأخير ولكن هناك إستثناءات هامة لهذه القاعدة كما سنرى . ففى فرنسا الوزارة مسئولة أمام مجلس الشيوخ ومع ذلك لا تملك السلطة التنفيذية حل هذا المجلس، وفى بلاد كرومانيا وتشيكوسلوفاكيا الوزارة غير مسئولة أمام مجلس الشيوخ بل أمام المجلس الأدنى فقط ومع كل أعطاها الدستور حق حل كل من المجلسين .

بين الوزارة والبرلمان فى أمر من الأمور فقد لا تلجأ الى الحل بل تكتفى بتأجيل انعقاد البرلمان حتى تهدأ الخواطر و يعود كل نائب الى دائرته ليقف بنفسه على رأي ناخبيه. وتارة يغنى التأجيل عن الحل، وأخرى يكون كانذار أو مقدمة له.فى نوفبر سنة ١٩٢٤ بعد حادثة قتل السردار المشئومة وأستقالة وزاره سعد زغلول باشا أجلت وزارة زيور باشا التى خلفتها البرلمان لمدة شهر صدر فى أثنائها المرسوم بحل مجلس النواب. وتكرر ذلك عند تأليف وزارة محمد محمود باشا (١٩٢٨). وتنص المادة ٣٩ من دستور سنة ١٩٢٣ على أن « للملك تأجيل أنعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر فى دور الأنعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين ». ولما كان دور الانعقاد عندنا يدوم ستة شهور على الأقل (مادة ٩٦ دستور) فان تأجيل البرلمان لمدة شهر يترتب عليه مد الدور لنفس المدة تكملة لمدة الستة شهور.

هـ — الوزارة فى النظام البرلمانى تتألف من زعماء الاغلبية البرلمانية وأعضاؤها يجمعون بين المراكز الوزارية وعضوية البرلمان : هذه هي نتيجة طبيعية للمسئولية الوزارية السياسية، لانه لما كان من اللازم أن تكون الوزارة Cabinet فى النظام البرلمانى متفقة مع البرلمان فى الرأى، حائزه على ثقته، فلا يستطيع رئيس الدولة (ملكا كان او رئيسا للجمهورية) أن يختار وزراءه الا من الأشخاص المتمتعين بهذه الثقة. والطريقة العملية لتحقيق ذلك فى الوقت الحاضر هى أن يكون اختيار الوزراء من الحزب الذي له الأغلبية فى البرلمان، وعلى الخصوص فى المجلس الشعبي (مجلس النواب). ومن الطبيعى أن يدعى لتأليف الوزارة زعماء الاغلبية البرلمانية أنفسهم، وفى استطاعة البرلمان أومجلس النواب أرغام رئيس الدولة على ذلك بأسقاطه كل وزارة أخرى تأتي امامه. فسئولية الوزارة سياسيا تؤدى اذن الى تولى الحزب الذى له الأغلبية فى البرلمان - لا سيما فى مجلس النواب - الحكم، وأعتلاء زعماء هذا الحزب كراسي الوزارة.

والغالب في النظام البرلمانى أن يكون جميع الوزراء أو معظمهم أعضاء فى البرلمان فهم يجمعون بين العضوية البرلمانية والوظائف الوزارية [1] وهذه القاعدة مطبقة بدقة

---

(١) نلاحظ الفرق الكبير بين مركز الوزراء فى النظام البرلمانى ومركزهم فى النظام

فى انجلترا فجميع الوزراء هناك يجب أن يكونوا أعضاء فى أحد المجلسين . لكن الى عهد قريب كان يتحتم على عضــو مجلس العموم اذا عين وزيراً أن يتقدم من جديد للانتخابات فى دائرته ، وعللوا ذلك بأن الناخبين انمــا أنتخبوه لكي ينوب عنهم فى البرلمان لا ليعتلى الوزارة . و بذلك كان يتحمل الوزير الجديد مصاريف ومتاعب حملة انتخابية جديدة ، ولو أن التقاليد البرلمانية كانت تجعل أعادة انتخابه محققاً. وقـد اقترح أكثر من مرة الغاء هذه القاعدة والغيت فعلا بقانون ٤ يونيوسنة ١٩١٥ وأصبح عضو مجلس العموم الذي يدخل الوزارة يحتفظ بكرسيه فى البرلمان بدون حاجة لأعادة انتخابه.

أمـا فى فرنسا و بلجيكا ومصر وغيرها من الدول البرلمانية فاختيار جميع الوزراء أو معظمهم من بين أعضاء البرلمان ليس شرطاً دستورياً ولكنه أمر مرعى فى الواقــع. يحصل أحيانا فى هذه البلاد أن يتولى بعض الوزارات ، وخصوصا الفنية كالحربيــة والبحرية مثلا ، رجال فنيون ليسوا أعضاء فى البرلمان ، إلا أنه حتى فى هذه الحالة كثيراً ماتتخذ التسهيــلات لأنتخابهم فى دائرة من الدوائر الانتخابية أو لتعيينهم في مجلس الشيوخ مثلا إذا كان تكوين هذا المجلس حاصلا كله أو بعضه بطريق التعيين كما هو الحال فى مصر . نذ كر على سبيل المثال أن محمود بك غالب : (محمود باشا غالب

الرئيسى كالولايات المتحدة مثلا . فرئيس الولايات المتحدة حر فى اختيار وزرائه وعزلهم وهم خاضعون له خضوعا تاما لا ينفذون الا سياسته الشخصية ولا صلة لهم رسميا بالمجلسين ولا يستطيعون الجمع بين العضوية البرلمانية والوزارة ولا يحضرون جلسات البرلمــان . اما فى النظام البرلمانى فالوزراء مستقلون الى حد كبير عن رئيس الدولة (ملكا كان أو رئيســا للجمهورية) : ١) فهم لا ينفذون سياسة الملك أو رئيس الجمهورية بل سياسة الأغلبية التى ينتمون اليها ، وهم فى الوقت نفسه زعماؤها الذين قادوها الى النصر فى الانتخابات. ٢) ولا يعتمدون على ثقة رئيس الدولة وحده بل على ثقة البرلمان والغالبية البرلمــانية قبل كل شيء . ٣) وطالما أنهم حائزون على ثقة البرلمان فهم باقون فى الحكم لاسيما اذا كان البرلمان يعبر عن رأى الأمة تعبيراً صحيحاً (يظهر ذلك بحل البرلمان عند اللزوم وعمل أنتخابات جديدة). فرئيس الدولة البرلمانى ليس حرا فى عزل وزرائه كما أن حريته ليست كاملة فى اختيارهم. ٤) وأخيراً الوزراء البرلمانيون يجمعون بين العضوية فى أحد المجلسين والوزارة ولهم حق حضور جلسات أى المجلسين والكلام فيهما كما سنرى .

فيما بعد) عين أولا عضواً بمجلس الشيوخ قبل أن يعين وزيراً للحقانية فى الوزارة النحاسية الثالثة . وكان تعيينه بالشيوخ إيذاناً بدخوله تلك الوزارة .

وهكذا يتحقق التعاون بين السلطتين التنفيذية والتشريعية عن طريق هيئة الوزارة. فالوزارة هى الرابطة أو الصلة بين هاتين السلطتين : فمن جهة الوزراء أو معظمهم أعضاء فى البرلمان (السلطة التشريعية) وهم زعماء الأغلبية فيه ، ومن جهة أخرى يكوّن الوزراء مع رئيس الدولة السلطة التنفيذية ، وهم الذين يستعملون فى الواقع وبحسب القواعد الدستورية جميع السلطات التى يمنحها الدستور للملك أو لرئيس الجمهورية (مادة ٤٨ دستور مصرى : الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه).

و — الوزراء فى النظام البرلمانى يحضرون المجلسين ولهم حق الكلام والمناقشة فيهما : ليس للوزير فى أنكلترا أن يحضر أو يتكلم إلا فى المجلس الذى هو عضو فيه . فأذا كان رئيس الوزارة أو أحد الوزراء عضواً فى مجلس اللوردات فليس له أن يحضر جلسات مجلس العموم ولا يشترك فى مناقشاته ، ويمثل وزارته فى هذه الحالة أمام مجلس العموم وكيل وزارة برلماني يختار من بين أعضاء المجلس المذكور . وقد اقترح البعض السماح لرئيس الوزارة الأنكليزية على الأقل بحق تمثيل الحكومة فى كل من المجلسين على السواء لكن هذا الاقتراح لم يصادف قبولا للآن لمخالفته لعادات الانكليز. أما فى الدول البرلمانية الاخرى (فرنسا،بلجيكا،مصر) فللوزراء حضور جلسات كل من المجلسين والكلام فيهما لتمثيل الحكومة ووزاراتهم المختلفة حتى لو لم يكونوا أعضاء فى البرلمان. ولكن لا يكون لهم رأى معدود فى المداولات أى أثناء اخذ الأصوات إلا إذا كانوا أعضاء . مادة ٦٣ دستور مصرى «للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام[1] ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات إلا إذا

---

(١) ظاهر من هذا النص أن ليس لرئيس المجلس أن يمنع وزيراً من الكلام كلما طلب ذلك ، ولكن ليس معنى هذا ان للوزير ان يقاطع الأعضاء المتكلمين بدون مبرر والا لفت رئيس المجلس نظره الى ضرورة ترك الخطيب يتمم مقاله أولا . (جلسة مجلس النواب فى ١٤ نوفمبر سنة ١٩٣٦ مقاطعة رفعة رئيس الوزراء لأحد الأعضاء المأذون

كانوا أعضاء ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته » . وظاهر من العبارة الاخيرة أن حضور الوزراء لجلسات كل من المجلسين ليس مجرد حق لهم بل هو واجب عليهم،للرد على الأسئلة والاستجوابات المختلفة التى توجه لهم وتكون متعلقة بوزاراتهم ،ولمحاسبتهم على أعمالهم.والدستور عندنا لا يحتم على الوزراء إلاحضور جلسات كل من المجلسين لا جلسات اللجان ولكن الوزير الذى يمتنع باستمرار وبدون عذر شرعى عن تلبية طلبات اللجان لحضور جلساتها يعرض نفسه لسحب الثقة منه (١).

لهم بالكلام ولفت رئيس المجلس نظر رفعته الى وجوب ترك المتكلم يتمم كلامه وعدم مقاطعته) . ودار حوار بين رئيس مجلس النواب (الدكتور احمد ماهر) ووزير المالية (مكرم عبيد باشا) فى جلسة ٨ يونيو سنة ١٩٣٧ بخصوص نظام الكلام . أراد وزير المالية ان يتكلم بينما كانت الكلمة معطاة لأحد الأعضاء فلم يأذن له رئيس المجلس بذلك:وزير المالية :« ارجو ان يسمح لى حضرة رئيس المجلس بكلمة فى الشكل» . الرئيس: «ارجو عدم المقاطعة لأن المناقشة لا يمكن ان تستقيم على هذا المنوال .» وزير المالية :« انى اريد الكلام فى الشكل واللائحة تجيز لى هذا » الرئيس: « من حق الحكومة ان تسمع اقوالها كما طلبت ذلك ولكن بشرط ان يكون الخطيب قد انتهى من الكلام . ولا يجوز مقاطعته بحال من الأحوال مادام مستمراً وانا المسئول عن ادارة المناقشة طبقاً لأحكام اللائحة » . وزير المالية : « أعارض حضرة الرئيس فى رأيه لأنى لا أريد الكلام فى الموضوع بل فى الشكل واللائحة لا تمنعنى من الكلام فى الشكل » . الرئيس : « أنى أمنع كل كلام وقد أعطيت الكلمة لحضرة النائب المحترم محمود لطيف بك . فهو الذى يتكلم الآن » . وزير المالية : «أسجل أعتراضى فى المضبطة وسأوضح هذا فيما بعد ».الرئيس « سجل ما تشاء » . وقد بين رئيس المجلس بعد ذلك أنه انما أراد المحافظة على حكم المادة ٣٣ من اللائحة الداخلية لمجلس النواب التى تنص على أنه لا يسوغ مطلقاً مقاطعه التكلم . ثم قال «فللحكومة ولكل نائب أن يبدى ما يشاء من الملاحظات بعد أن ينتهى الخطيب من كلامه أما المقاطعة اثناء الكلام فمن حق الرئيس أن يمنعها لأن اللائحة لاتجيزها » .

(١) تنص اللائحة الداخلية لمجلس النواب مادة ٦٥ « للجان أن تطلب استدعاء الوزير ذى الشأن وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفى وزارته »

(ز) **التجانس الوزارى** Homogénéité ministerielle **والوزارة الائتلافية** : الأصل فى الوزارة البرلمانية أن تكون متجانسة Homogène أى مؤلفة من أعضاء تابعين لحزب واحد حتى يكون الاتفاق بينهم تاماً على الغاية والوسيلة، أى على السياسة العامة الواجب اتباعها وعلى الوسائل الموصلة لتحقيق هذه السياسة (١). ولكن هذا لا يتأتى إلا إذا كان هناك حزب قوى له الأغلبية فى البرلمان (حالة الوفد فى مصر) أو كان هناك حزبان متعادلان - كما كان الحال فى انكلترا - يتناوبان الحكم بحسب نتيجة الانتخابات العامة. فإلى عهد قريب كانت الوزارة الانكليزية تتألف من زعماء الحزب الواحد، المحافظين أو الأحرار، تبعاً لفوز هذا الحزب أو ذاك فى الانتخابات. ولكن نظراً لظهور حزب العمال Labour Party بجانب حزبى المحافظين والأحرار وانقسام هذا الأخير إلى عدة شيع، فقدت الوزارات الانكليزية فى الوقت الحاضر تجانسها القديم وعرفت انكلترا كمعظم البلاد البرلمانية الأخرى نظام الوزارة الائتلافية Ministère de Coalition أى المؤلفة من أعضاء ينتمون إلى أحزاب مختلفة (٢). ولا مفر من ذلك فى كل دولة تكون فيها مقاعد البرلمان موزعة بين أحزاب عديدة ليس لأحدها أغلبية تمكنه من تأليف الوزارة وحده، فجميع الوزارات الفرنسية مثلا

---

(١) يحصل أن لا يكون الاتفاق فى الرأى تاما حتى بين أقطاب الحزب الواحد وحينئذ قد يجد رئيس الحزب المكلف بتشكيل الوزارة نفسه مضطراً إلى تضحية بعض أعوانه وعدم إشراكهم معه فى الوزارة تحقيقا للانسجام والتجانس الوزارى. فحينما أعيد تأليف الوزارة النحاسية فى ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ خرج منها أربعة من أعضائها فى مقدمتهم وزير المواصلات السابق محمود فهمى النقراشى باشا مع أنه من أعضاء الوفد البارزين. وكان السبب فى عدم أشراكه فى الوزارة الجديدة هو - كما ذكره له مصطفى النحاس باشا رئيس الوزراء - أختلاف وجهة نظره مع وجهة النظر العامة فى الوزارة المستقبلة أى عدم توفر الانسجام.

(٢) فى أغسطس سنة ١٩٣١ أزاء تدهور العملة الانكليزية تألفت وزارة ائتلافية برياسة المستر ماكدونالد من أحزاب المحافظين والأحرار والعمال.

وزارات ائتلافية للسبب المتقدم . ولا يمكن أن تؤلف هناك وزارة متجانسة لأنه ليس لأى حزب من الأحزاب الأغلبية فى البرلمان .

ووزارات هذا شأنها لا تعمر طويلا لأن الاتفاق فى الرأى بين أعضاء الوزارات الأئتلافية لا يمكن أن يكون بطبيعة الحال إلا جزئياً خاصاً ببعض المسائل فقط ، فأذا اصطدمت الوزارة بمسألة من المسائل التى يختلف فيها الرأى بين الأحزاب والعناصر المختلفة الداخلة فى تكوين الوزارة ، انحل الأئتلاف وتفككت أواصره فتسقط الوزارة. ومن جهة أخرى ، التضامن بين أعضاء الوزارة الأئتلافية ناقص ، لأن سقوط الوزارة وأن ترتب عليه أستقالة جميع أعضائها ، ألا أنه لا يمنع من دخول بعض هؤلاء فى تأليف الوزارة الجديدة . وهذا مشاهد فى فرنسا على الخصوص . إذ معظم الوزارات الجديدة تحتوى على عدد من أعضاء الوزارة المستقيلة ، وتغيير الوزارة قلما يؤدى إلى تغيير كلى فى أشخاص الوزراء . وقد أثيرت هذه المسألة بالذات فى البرلمان الفرنسى سنة ١٩١٣ فى الظروف الآتية : فى ١٨ مارس سنة ١٩١٣ رفض مجلس الشيوخ الموافقة على مشروع قانون أقره مجلس النواب بتعديل قانون الانتخاب (Réforme éléctorale) ، أزاء هذا الرفض قدمت وزارة المسيو أرستيد بريان استقالتها ، لأن لمجلس الشيوخ فى فرنسا حق إسقاط الوزارة . فدعا رئيس الجمهورية (بوانكاريه) المسيو لويس بارتو (Barthou) وزير الحقانية فى الوزارة المستقيلة لتأليف الوزارة الجديدة فقبل وألفها فى ٢٥ مارس سنة ١٩١٣ ، وكان من بين أعضائها الـ ١٦ سبعة من أعضاء الوزارة السابقة خلاف المسيو بارتو نفسه ، فاحتج على ذلك بعض أعضاء مجلس النواب بحجة أن تشكيل الوزارة على هذا الشكل يخالف مبدأ التضامن الوزارى ، فرئيس الوزارة الجديدة والسبعة المذكورون وكانوا متضامنين فى السياسة العامة مع الوزارة المستقيلة ، ليس لهم أن يدخلوا فى تشكيل الوزارة الجديدة التى ستطبق بطبيعة الحال سياسة مخالفة . أى أن التضامن الوزارى حسب هذا الرأى لا يؤدى إلى إستقالة جميع الوزراء فحسب بل يلزمهم أيضاً الأمتناع عن دخول وزارة جديدة خطتها مغايرة للوزارة السابقة .

ولكن من السهل الرد على ذلك . التضامن فى الوزارة الأئتلافية ضعيف بحكم

تكوينها فهي لا تمثل حزباً واحداً بل عدة أحزاب ، وقد تسقط الوزارة بناء على خطة قررها أغلبية الوزراء ولم توافق عليها أقليتهم المنتمين إلى حزب أو أحزاب أخرى ، ويمكن أن يكون هؤلاء قد حاربوا هذه الخطة ولم يفلحوا فى تحويل أغلبية زملائهم عنها ، فهم فى هذه الحالة يمثلون المعارضة داخل الوزارة نفسها ، فلا حرج عليهم بل من الطبيعى أن يقوموا بتأليف الوزارة الجديدة أو يدخلوا فيها .

(ح) **ممن تتألف هيئة الوزارة ؟** : تتألف الوزارة من رئيس الوزراء والوزراء وقد تشمل أحياناً عدداً من الوزراء بلا وزارة ووكلاء الوزارات البرلمانيين . والمشاهد أن هناك ميلا فى كثير من البلاد إلى زيادة عدد الوزارات ،والأشخاص– خصوصاً أعضاء البرلمان – الذين يدخلون فى تكوين الوزارة . وقد حاولت فرنسا عبثاً وضع حد لهذا التضخم الوزاري[1] فنص قانون ٢٠ يونيو سنة ١٩٢٠ على أنه لا يصح إنشاء وزارات أو وكالات وزارات برلمانية جديدة إلا بقانون أى بموافقة البرلمان . ولكن هذا النص لم يحترم أصلا . فقد زاد مثلا كل من المسيو تارديو سنة ١٩٢٩ وسنة ١٩٣٠ والمسيو لافال سنة ١٩٣٠ عدد أعضاء وزارتهما إلى الثلاثين بدون استئذان البرلمان . وعدد الذين يدخلون فى تكوين الوزارة فى أنكلترا غير محدد مقدماً،فالوزارة التى رأسها وليم بت فى أواخر القرن الثامن عشر كانت مكوّنةمن ستة أعضاء فقط ، فأصبح عددهم فى القرن الماضى يتراوح بين ١٢ و ١٦ وزيراً ، أما الآن فتتألف الوزارة عادة من ٢٢ شخصاً أو أكثر . ورئيس الوزارة الأنكليزية هو الذى يبين عدد مساعديه بالأتفاق مع الملك.ونظراً لكثرة عددهم ظهرت عادة جديدة فى انكلترا هى مناقشة المسائل الهامة فى لجنة محدودة مكونة من بعض الوزراء فقط الذين يشغلون أهم المناصب الوزارية . وبذا تكونت وزارة داخل الوزارة inner Cabinet وظهرت فائدة ذلك خصوصاً أبان الحرب الكبرى ، فقد تألفت داخل الوزارة الأنكليزية حينئذ لجنة خاصة مكونة من ١١ أو ١٢ وزيراً سميت باسم war Council أو war Committee كانت تتناقش فى المسائل الهامة وتتخذ القرارات التى تراها تحت

---

(1) Inflation ministerielle.

مسئولية جميع أعضاء الوزارة كاملة . ولما ألف لويد جورج وزارته فى ديسمبر سنة ١٩١٦ والحرب طاحنة كانت المسائل الكبرى تقرر فى هيئة مكونة من رئيس الوزراء وخمسة وزراء آخرين فقط ، بينما كان عدد أعضاء الوزارة كلهم ٣٠ عضواً .

(١) *رئيس الوزراء* : لكل وزارة برلمانية رئيس [1] وهو الشخص الذى يعهد اليه رئيس الدولة تأليف الوزارة،ولا يعهد بهذه المهمة إلا لرئيس الأغلبية الظاهر أو لمن يستطيع أن يجمع حوله أغلبيــة ثابتة . فرئيس الوزارة فى النظام البرلمانى هو فى الوقت نفسه زعيم الأغلبية ورئيس الحكومة ، وهو فى الواقع الذى يختار زملائه الوزراء ويعرض أسمائهم على الملك أو رئيس الجمهورية لاستصدار مرسوم بتعيينهم [2]، ويرأس مجلس الوزراء ، ويرسم السياسة العامة للوزارة ويوجهها ، وهو الذى يتكلم باسم الحكومة بأكملها ويعرض مسألة الثقة بالوزارة كلها على البرلمان ، ويدافع عن خطتها ، ويجيب على الاستجوابات الهامة التى تمس سياسة الوزارة العامة ، ويحافظ على أغلبيته من التفكك والانحلال . ومركز هذا شأنه يحتاج لحنكة وخبرة ومؤهـلات عديدة ،وهو بلا شك مركز مضنى خصوصاً فى الدول الكبرى المتعـددة المسئوليات . خطب المستر ستانلى بلدوين حينما كان رئيساً للوزارة الانكليزية فى اجتماع عقده المحافظون فى أوائل ابريل سنة ١٩٣٧ فأشار لأول مرة أشارة صريحة إلى قرب اعتزاله السياسة « لأنه يشعر بأن نشاطه على نوع ما قد أستنفــد » ، ثم أشار إلى أعباء المنصب قائلا « أن

---

(١) رأينا على العكس أنه لا يوجد فى النظام الرئيسى كما تطبقه الولايات المتحدة رئيس للوزارة لأن رئيس الجمهورية هو الذى يقوم فى الواقع بهــذه المهمة علاوة على رئاسة الجمهورية .

(٢) ليس معنى ذلك أن الملك أو رئيس الجمهورية لا يملك إلا الموافقة الصامتة على قائمة الأسماء التى يرفعها أليه الشخص المكلف بتشكيل الوزارة بدون تغيير ولا تبديل ولا اعتراض . فقد يرى الملك (أو رئيس الجمهورية) لأسباب وجيهة الأعتراض على تعيين وزير بذاته واستبعاد أسمه من « كشف » المرشحين للوزارة . والمسألة فى الواقع دقيقة لأنه يجب التوفيق بين سلطة الملك بصفته الرئيس الأعلى للدولة والموكول اليه دستوريا « تعيين الوزراء وعزلهم » وبين حرية الأختيار الضرورية لرئيس الوزارة فى أختيار أعوانه بصفته المسئول عن سياسة الوزارة العامة أمام البرلمان والشعب .

المسئوليات التي يطلب من رؤساء الوزارة البريطانية أن يحملوها تستنفد سنة بعد أخرى نشاط أقوى الرجال » .

ومن الأقوال التي يرددها الكتاب أن رئيس الوزارة هو الشخص الأول في جماعة يتساوى أفرادها (الوزارة) Primus inter Pares ، ولكن في الواقع رئيس الوزارة البرلماني ليس زميلا لبقية الوزراء فحسب بل هو أيضاً رئيسهم وزعيمهم ويجب أن يكون كذلك . خطب مرة المسيو أدوارد هريو في ٢٢ نوفمبر سنة ١٩٢٤، حينما كان رئيساً للوزارة الفرنسية، مشيراً إلى أحد أعوانه الوزراء بالعبارة الآتية « المسيو رينالدي وزيري » [١] . ولكن خضوع اعضاء الوزارة لرئيسها يتوقف الى حد ما على شخصية هذا الأخير ، وان أشخاصا كجورج كلنصو أو بوانكارية أو جلادستون أو دسرائيلي أو سعد زغلول اذا رأسوا الوزارة سمت شخصيتهم على جميع أعوانهم من الوزراء ولا يمكن لمعاونيهم أن يعدوهم مجرد زملاء لهم بل رؤساء عليهم يأتمرون بأمرهم .

ولم يظهر نظام رئيس الوزارة كما نعرفه الآن [٢] بوضوح في انجلترا إلا في القرن الثامن عشر في عهد ولپول وخصوصا في عهد وليم پت ، ولقد لاقت فكرة رئيس الوزارة في بادىء الامر صعوبات كثيرة نظرا لكره الانكليز في ذلك الوقت، ومقاومة أعضاء البرلمان ، لهذه الوظيفة التي عدوها خطرا على الدستور ومخالفة لقوانين البلاد . ففي سنة ١٧٤١ في عهد وزارة ولپول قدم ٣١ عضوا من مجلس اللوردات احتجاجاً قالوا فيه :

« ان نظام الوزير الواحد أو الوزير الأول لا يتفق مع قوانين بريطانيا ولا مع

---

(١) M. Raynaldi **mon** ministre. . . .

(٢) كانت عبارة السكرتير الأول Chief secretary أو الوزير الأول premier minister معروفة في انجلترا من مدة وقبل ثورة سنة ١٦٨٨ وأطلق هذا اللقب على أكبر مستشاري الملك المقربين لشخصه ولكن لاوجه للشبه بين « الوزير الأول » في ذلك الوقت، ولم يكن الا محسوبا للملك لا يستمد نفوذه ومركزه الا منه، ورئيس الوزاره البرلماني في العصر الحاضر ، وهو زعيم الأغلبية البرلمانية ورئيس الحكومة والمحرك الأول لها . أنظر : M. Sibert, Etude sur Le Premier ministre en Angleterre Thèse Paris, 1909.

دستور هذه البلاد وهو هادم للحرية فى جميع الحكومات [1] ». ولكن منذ أواخر القرن الثامن عشر (وزارة وليم پت) تغير الحال وأستقر نظام رئيس الوزراء فى شكله الحاضر نهائيا .

ومن الغريب أن بعض الدساتير كالدستور الفرنسى الحالى الصادر فى سنة ١٨٧٥ لم يشر ولا مرة واحدة الى « رئيس الوزارة » . أما دستورنا المصرى فقد ذكره فى المادة ٦٠ «توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » . وبعض الدساتير البرلمانية الحديثة لم تكتف بذلك بل وضحت بشىء من التفصيل وظيفة رئيس الوزارة (انظر مثلا دستور ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ البروسى مادة ٤٦). ومهما كان الامر فالمسلم به من الجميع أن مركز رئيس الوزراء أصبح من « القطع » الأساسية للحكم البرلمانى وبدونه لايستقيم هذا النظام .

(٢) **الوزراء** : المتبع أن يكون على رأس كل وزارة وزير فهناك وزراء المالية والحقانية والمعارف والأشغال والتجارة الخ ولكن قد يتولى الوزير الواحد أكثر من وزارة . وهذا مشاهد على الخصوص بالنسبة لرئيس الوزراء . ففي بعض الدول كفرنسا ومصر مثلا يجمع رئيس الوزارة عادة بين رئاسة الوزارة وتولى شئون وزارة أو أكثر ، فلما الف «دولة» النحاس باشا وزارته الثالثة فى ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ احتفظ لنفسه بوزارتى الداخلية والصحة علاوة على رئاسة مجلس الوزراء [2] ، أما فى انجلترا فالقاعدة أن رئيس الوزراء يتفرغ لأعمال رئاسة الوزارة فقط ولا يتولى معها ادارة أية وزارة أخرى وقد رأينا مع ذلك أن اعمال الرئاسة تستنفد كل وقته ونشاطه . والأنسب فى نظرنا أتباع هـذا النظام فى مصر خصوصاً وأن امام الوزارات المصرية فى الوقت الحاضر أمورا جساما تستدعى اهتماما خاصا وجهوداً متواصلة ولا يمكن لرئيس الوزارة المسئول عن

---

(1) " A sole or even a first minister is an office unknown to the Law of Britain, inconsistant with the constitution of the country, and destructive of the liberty in any government what so ever ".

(٢) لكن بعد أعادة تشكيل الوزارة النحاسية من جديد فى ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ عين للصحة وزير واكتفى رئيس الوزارة بالرئاسة ووزارة الداخلية .

سياسة الحكومة العامة أن يسيرها على الوجه الأكمل الا اذا تفرغ لأعمال الرئاسة فقط.

وقد يدخل الوزارة أحيانا وزراء بلا وزارة ministres sans portefeuille ومعنى ذلك أنهم لا يشرفون على شئون وزارة معينة بالذات (المالية ، الحقانية ، المعارف الخ) بل تقتصر مهمتهم على حضور جلسات مجلس الوزراء والاشتراك فى مداولاته . ويحصل ذلك غالبا حينما يراد تكوين وزارة تشتمل على ممثلى أكبر عدد ممكن من الأحزاب وبما أن عدد الوزارات محدود فقد يقبل بعض هذه الاحزاب أن تكون ممثلة فى هيئة الوزارة « بوزراء بلاوزارة » . فى فبراير سنة ١٩٣٤ لما ألف المرحوم المسيو جاستون دومرج فى فرنسا وزارته عقب اضطرابات « ٦ فبراير » الشهيرة طلب الى كل من المسيو تارديو وأدوارد هريو ان يدخلا فيها كوزراء بلا وزارة لتقويتها فقبلا ذلك . ويلاحظ أن فى انكلترا كما قلنا رئيس الوزراء لا يدير شئون أية وزارة معينة بالذات فهو « رئيس بلا وزارة » .Président sans Portefeuille

(٣) **وكلاء الوزارات البرلمانيون** Les sous-secrétaires d'Etat parlementaires : يرجع نظام الوكلاء البرلمانيين من الوجه التاريخية الى التقاليد الانكليزية البرلمانية التى لاتجيز للوزير كما رأينا أن يدخل المجلس الذى لا يكون عضوا فيه، ولما كانت المصلحة العامة تقتضى تمثيل الحكومة أمام كل من المجلسين بممثلين حائزين لثقة البرلمان، جرى العمل فى أنكلترا على أنه اذا كان الوزير عضوا بأحد المجلسين ناب عنه فى المجلس الآخر — من أحد اعضائه — وكيل برلمانى . وأخذت فرنسا بنظام وكلاء الوزارات البرلمانيين فى مستهل القرن التاسع عشر عقب عودة الملكية La Restauration ، وبعد انتهاء الحرب النابوليونية [١] لما رأته من الفائدة فى قيامه ، وزادت فى أختصاص الوكيل البرلمانى — الى جانب عمله فى معاونة الوزير والنيابة عنه أمام البرلمان — القيام بجزء من الأعمال الادارية فى الوزارة .

ويعين وكلاء الوزراء البرلمانيون عادة بمرسوم décret مع الوزارة أو بعد تعيينها ،

---

(١) يعتبر الأمر الملكى الفرنسى الصادر فى ٩ مايو سنة ١٨١٦ الأساس الذى نشأ عليه نظام الوكلاء البرلمانيين فى فرنسا .

و يعتزلون مناصبهم باستعفائها ، فهم متضامنون مع الوزارة فى المسئولية علاوة على مسئوليتهم الفردية أمام البرلمان. فمراكزهم سياسية كمراكز الوزراء بعكس الحال بالنسبة لوكلاء الوزارات الدائمين فهم موظفون أداريون لاتتأثر وظائفهم بسقوط الوزارة القائمة. ويرجع الامر فى تحديد عـدد الوكلاء البرلمانيين الذين يعينون مع الوزراء الى طبيعة العمل ومقتضياته.فبعض الوزارات الفرنسية كوزارة المسيو بوانكاريه فى سنة ١٩٢٨ لم تشتمل على وكلاء برلمانيين ، بعكس وزارة كوزارة المسيو ليون بلوم مثلا (٤ يونيو سنة ١٩٣٦ - ٢١ يونيو سنة ١٩٣٧) فكانت مشكلة من ٢١ وزيراً و ١٤ وكيـلا برلمانياً . وأحتفظت وزارة المسيو شوتان Chautemps التى خلفتها بنفس العـدد من الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيين .

وقد فكر فى مصر فى أقتباس نظام الوكلاء البرلمانيين منذ عهد وزارة سعد زغلول باشا سنة ١٩٢٤ ، ولكن لم يتحقق ذلك الا منذ يونيو سنة ١٩٣٦ بعـد تولى الوزارة النحاسية الثالثة الحكم .ولكن لما كان الدستور المصرى لا يعرف هذا النظام ،وقانون الأنتخاب لا يستثنى من أحكام عـدم الجمع (بين الوظيفة العمومية والعضوية فى البرلمان) الا الوزراء فقط ، لذا بدأت الوزارة بتعديل المـادة ٦٠ قانون أنتخاب (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦ [1]، وأصبحت الفقرة الثانية من هذه المادة تنص «و يستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع». وفى ١٨ يونيو سنة ١٩٣٦ صدر المرسوم القاضى بأنشاء وظائف وكلاء وزارات برلمانيين لأول مرة فى مصر . و بتحديد أختصاصاتهم أجمالا ونظرا لحداثة النظام المذكور عندنا وأهميته نرى من المناسب أثبات هذا المرسوم هنا : -

« باسم حضرة صاحب الجلالة فاروق الأول ملك مصر

مجلس الوصاية

بعد الأطلاع على القانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦ الخاص بتعديل الفقرة الثانية من

---

(١) راجع تقرير لجنة الحقانية بمجلس النواب عن مشروع هذا القانون فى «أهرام» ٩ يونيو سنة ١٩٣٦.

المادة ٦٠ من المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥ (قانون الانتخاب) ، وبناء على ما عرضه رئيس مجلس الوزراء وموافقة رأى المجلس المذكور ، رسم بما هو آت :

المادة الأولى : تنشأ وظائف وكلاء وزارات برلمانيين .

المادة الثانية : يناط بوكيل الوزارة البرلمانى على وجه الخصوص أن يعاون الوزير أو الوزراء الذين يلحق بوزاراتهم أو ينوب عنه أو عنهم في البرلمان - ويشترك فى هذه الوزارات فى أعداد مشروعات القوانين وفى بحث المسائل المرتبطة بالمناقشات البرلمانية وغيرها مما يعهد به اليه الوزير - ويتصل فيما يتعلق بأداء مهمته بوكيل الوزارة الدائم مباشرة ، وأستثناء برؤساء المصالح والأقسام فى أحوال الأستعجال ، دون أن يتداخل فى سير أعمال الأدارة أو فى العلاقات بين وكيل الوزارة الدائم والموظفين التابعين له .

مادة ٣ : يعين وكيل الوزارة البرلمانى من بين أعضاء أحد المجلسين ويعتزل وظيفته بزوال صفة العضوية فى البرلمان عنه[1] أو بأستقالة الوزارة التى عين بناء على طلبها مع حفظ حقه فى المعاش أو المكافأة وفقاً للمادة ٢٠ من المرسوم بقانون رقم ٣٧ الصادر فى ٢٨ مايو سنة ١٩٢٩ والخاص بالمعاشات الملكية .

مادة ٤ : على الوزراء كل فيما يخصه تنفيذ هذا المرسوم

صدر بسراى عابدين فى ٢٨ ربيع الأول سنة ١٣٥٥ (١٨ يونيو سنة ١٩٣٦)

محمد على   عبد العزيز عزت   شريف صبرى

وفى نفس التاريخ صدر مرسومان آخران الأول بتعيين أربعة وكلاء وزارات برلمانيين بوزارات الصحة العمومية والداخلية والحقانية والخارجية [2]. والمرسوم الثاني

---

(١) يترتب على هذا النص أن حل البرلمان يسقط وكلاء الوزارات البرلمانيين لأن الحل يودى إلى زوال صفة العضوية فى البرلمان وهذه الصفة ضرورية فيمن يعين وكيلا برلمانيا.

(٢) المادة الأولى ، يعين وكلاء وزارات برلمانيين الدكتور حامد محمود العضو بمجلس النواب لوزارة الصحة العمومية ، الأستاذ يوسف احمد الجندى العضو بمجلس الشيوخ لوزارة الداخلية ، الأستاذ محمد صبرى ابو علم العضو بمجلس النواب لوزارة الحقانية ، الأستاذ ممدوح رياض العضو بمجلس النواب لوزارة الخارجية ».

بتعيين وكيل وزارة برلمانى خامس لشئون القصر[1]. ونلاحظ فيما يتعلق بهذا الاخير أن النحاس باشا حينما دعى لتأليف وزارته الثالثة أشار فى جوابه الذى رفعه الى مجلس الوصاية بتاريخ ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ الى أن الوزارة الجديدة « ستجعل من أول أغراضها تحقيقاً للثقة العظيمة التى أسدتها الأمة الى الوفد المصرى فى الأنتخابات الأخيرة تمكين صلات الولاء والثقة بين العرش والأمة وتوطيد النظم البرلمانية على الأسس الديموقراطية المعمول بها فى البلاد العريقة فى الحكم النيابى » والى أنها من أجل ذلك « أعتزمت أن تنشأ وزارة جديدة باسم وزارة القصر لتوثيق روابط التعاون فى خدمة البلاد ». ولم يكن المقصود بوزير هذه الوزارة أن يحل محل أحد من كبار رجال القصر (كرئيس الديوان العالى مثلا) بل أن يكون واسطة الاتصال بين القصر وجهات الحكومة المختلفة التى يكون لها شأن مع القصر فيما يخص ذلك الشأن لتتركز بذلك بين يديه جميع العلاقات الأدارية بين القصر والحكومة. ولكن رأت الوزارة بعد ذلك أنه « من المستحسن أن تراعى أسباب الأقتصاد فى هذه الناحية كما روعيت فى نواحى كثيرة أخرى[2] »، وأن الغرض الذى توخيته من أنشاء وزارة القصر يمكن تحقيقه بانشاء وكيل وزارة برلمانى يختص بشئون القصر ويلحق برياسة مجلس الوزراء على النحو الذى رأيناه .

وقيل أن فى النية تعميم نظام وكلاء الوزارات البرلمانيين فى الوزارات الأخرى عندنا بمقدار ما تدعو اليه حاجة العمل، ومع ذلك لما تشكلت الوزارة النحاسيه الرابعة فى ٣ أغسطس ١٩٣٧ أرجىء استصدار المراسيم الخاصة بتعيين الوكلاء البرلمانيين الى ما بعد أنتهاء العطلة البرلمانيه . فكثرت الأشاعات حول أستبقاء هذا النظام أو العدول

---

(١) «يعين الأستاذ عبد الفتاح الطويل العضو بمجلس النواب وكيل وزارة برلمانى لشئون القصر ويلحق برياسة مجلس الوزراء — ويكون له فيما يتعلق بالشئون الأدارية فيما بين القصر الملكى والوزارات ما لغيره من وكلاء الوزارات البرلمانيين من الآختصاصات — ويجوز أن يعهد له الوزراء ذوو الشأن بمعالجة هذه الشئون وفى تنفيذ ما يتخذ فيها من التدابير » .

(٢) مذكرة رئيس الوزارة الأيضاحية لمشروع المرسوم الخاص بأنشاء وظيفة وكيل وزارة برلمانى لشئون القصر .

عنه . وفى الواقع أثبتت التجربة نجاحه فى معاونة الوزراء على القيام بأعمالهم البرلمانية الكثيرة ، وفى أعداد رجال لتولى المراكز الوزارية نفسها [1] . ولنذكر أخيراً أنه ولو أن أهم وظائف وكيل الوزارة البرلمانى معاونة الوزير أو الوزراء الذين يلحق بوزاراتهم والنيابة عنه أو عنهم فى البرلمان للرد على الأسئلة والاستجوابات المختلفة التى يوجهها الأعضاء ، إلا أنه لا يملك التوقيع بدلا من الوزير فى الأحوال التى يشترط فيها الدستور توقيع هذا الأخير . فمثلا تنص المادة ٦٠ من الدستور عندنا على أن «توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » ، وهذه قاعدة موجودة فى جميع الدول البرلمانية ، والمسلم به أن التوقيع المطلوب هو توقيع الوزير لا الوكيل البرلمانى .

(٤) *مجلس الوزراء* : الوزراء فى النظام البرلمانى لا يعملون منفردين مستقلين عن بعضهم بعضاً بل أيضاً مجتمعين بهيئة مجلس (مجلس الوزراء) وفى الواقع جميع القرارات المهمة يقررها ويتناقش فيها مجلس الوزراء ثم يقوم كل وزير بتنفيذها بالنسبة لوزارته . فمشروعات القوانين الحكومية Projets de lois يقرها أولا مجلس الوزراء قبل أن تقدم باسم الحكومة وفى شكل مرسوم موقع عليه من رئيس الدولة إلى البرلمان للحصول على موافقته عليها . ومشروعات المراسيم (décrets) يوافق عليها مجلس الوزراء قبل أن ترفع إلى الملك (أو مجلس الوصاية) لامضائها ، والصيغة التى تصدر بها المراسيم عندنا تدل على ذلك : « بناء على ماعرضه وزير المالية أو الحقانية أو رئيس مجلس الوزراء وموافقة رأى المجلس المذكور رسمنا (أو رسم) بما هو آت . . . » . ومجلس الوزراء هو الذى يفصل فى النزاع الذى قد ينشأ بين بعض الوزراء وبعضهم بخصوص شئون مصالحهم العامة ، ويجب أن تعرض عليه المسائل المتعلقة بأكثر من وزارة واحدة لاقرارها . ولمجلس الوزراء اختصاصات إدارية

---

(١) نلاحظ أن اثنين من الوكلاء البرلمانيين فى الوزارة النحاسية الثالثة صارا وزيرين فى الوزارة النحاسية الرابعة وهما الأستاذان صبرى ابو علم وعبد الفتاح الطويل ، الأول أصبح وزيرا للحقانية بعد أن كان وكيلا برلمانيا لهذه الوزارة والثانى وزيرا للصحة بعد أن كان وكيلا برلمانيا لشئون القصر كما رأينا .

واسعة يدرسها القانون الأدارى (كالقرارات المتعلقة بالموظفين وترقيتهم وعزلهم ومعاشاتهم الخ).وأخيراً تنص المادة ٥٥ من الدستور عندنا أنه « من وقت وفاة الملك إلى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة وتحت مسئوليته». وقد طبقت هذه المادة لأول مرة أثر وفاة الملك فؤاد الأول فى ٢٨ إبريل سنة ١٩٣٦ ، أذ أذاع حينئذ مجلس الوزراء (وزارة على ماهر باشا) بلاغاً إلى الأمة المصرية جاء فيه «.. أنه ولاء للأسرة المالكة وأحتراما للدستور وبعد أن نادى بالملك الجديد حضرة صاحب الجلالة الملك فاروق الأول يتولى مجلس الوزراء منذ اليوم سلطات الملك الدستورية باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته حتى الوقت الذى يجب عليه أن تسلم مقاليدها إلى مجلس الوصاية ».

فلمجلس الوزراء أهمية خاصة فى النظام البرلمانى وقد نص الدستور المصرى مادة ٥٧ على أن «مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة ». وتؤخذ القرارات فى هذا المجلس بالأغلبية ومداولاته عادة سرية . فمن جهة لايحضرها إلا الوزراء أنفسهم (العاملون والوزراء بلا وزارة) ، وفى انكلترا يتقرر حين تكوين كل وزارة من له من أعضائها حضور جلسات مجلس الوزراء ومن ليس له هذا الحق . فى أغسطس سنة ١٩٣١ قبل السير أوستن تشمبرلين مع أنه وزير سابق للخارجية الدخول فى وزارة المستر رمزى ماكدونالد الائتلافية دون أن يكون له حق الاشتراك فى مداولات مجلس الوزراء ، وفى الواقع كان عدد أعضاء هذه الوزارة كبيراً جداً ٥٠ عضواً لعشرة منهم فقط حضور جلسات مجلس الوزراء . أما وكلاء الوزارات البرلمانيين فليس لهم عادة الأشتراك فى هذه المداولات ولا حضورها ولكن ليست هناك قاعدة مضطردة في فرنسا [1] .

ومن جهة أخرى لايصح للوزراء الحاضرين والسابقين أن يصرحوا بما دار فى مجلس الوزراء ولا أن يدلوا ببيانات عن كيفية التصويت على قرار من القرارات

---

(١) فى بعض الوزارات الفرنسية كان للوكلاء البرلمانيين حضور جلسات مجلس الوزراء بصوت أستشارى فقط وفى البعض الآخر لم يكن لهم هذا الحق أما فى مصر فالمتبع للان عدم حضورهم هذه الجلسات ولكن النظام عندنا حديث العهد.

أو فى موضوع من الموضوعات . وسرية المداولات قاعدة محترمة فى انجلترا من قديم ومتبعة فى فرنسا وغيرها ولو أن بعض الوزراء يخالفها أحياناً. وقد خالف هذه القاعدة عندنا وزير المالية فى الوزارة النحاسية الثالثة ، مكرم عبيد باشا ، فى بيانه الذى أدلى به إلى الجرائد عن مسألة « كادر المعلمين »[1]، كما خالفها صراحة محمود غالب باشا وزير الحقانية السابق فى الوزارة النحاسية الثالثة أذ رأى ان ينشر بجريدة الاهرام(عدد ١١ اغسطس سنة ١٩٣٧) بياناً ضافيا عن أسباب عدم أشتراكه فى الوزارة الجديدة (الوزارة النحاسية الرابعة التى تألفت يوم ٣ اغسطس سنة ١٩٣٧) ، ذكر فيه أن سبب اقصائه هو والنقراشى باشا ومحمد صفوت باشا (وزير الاوقاف السابق) عند تشكيل الوزارة الجديدة هو سبق تهديدهم بالأستقالة أذا نفذ مشروع توليد الكهرباء وصنع السماد من مساقط خزان اسوان على الصورة التي كان معروضا بها على المجلس . وذكر غالب باشا فى بيانه بالتفصيل ما جرى فى جلسات مجلس الوزراء اثناء نظر المشروع المذكور أمامه . [2]

---

(١) فى شهر فبراير سنة ١٩٣٧ أظهر مدرسو المدارس الابتدائية والثانويه التابعة لوزارة المعارف عزمهم على الأضراب اذا لم تجب مطالبهم المتعلقة بتعديل درجاتهم ومرتباتهم . ولما أثيرت هذه المسألة نشرت بعض الجرائد وذاع فى بعض الأوساط أن وزير المعارف موافق على طلبات المعلمين ولكن المعارضة آتية من ناحيه وزير المالية فدعا هذا الاخير ممثلى الصحافة وأدلى اليهم ببيان عن حقيقة المسألة (أنظر أهرام٢ مارس سنة ١٩٣٧ : بيان وزير المالية عن مسألة كادر المعلمين) قال فيه : «من هذا يتبين مقدار مخالفة الحق فيما يزعم الزاعمون . أولا . من أن وزارة المالية فى عهدها الحاضر أو الماضى وقفت موقف المتعنت ازاء مطالب المعلمين . وثانياً . من أن وزير المعارف يؤيد مطالب المعلمين خلافا لما تراه وزارة المالية اذ الواقع هو ماقررته آنفاً من أن معاليه وحضرات الزملاء قد أبدوا اقتراح التأجيل لدى مجلس الوزراء وآية ذلك أن مشروع الميزانية الذى قدمته وزارة المعارف الى وزارة المالية جاء خلوا من طلب تنفيذ الكادر » .

(٢) أدى هذا البيان الى مناظرة سياسية حامية على صفحات الجرائد بين وزير الحقانية السابق ووزير المالية مكرم عبيد باشا وقد أخذ الثانى على الأول . فيما أخذ ، أفشائه المداولات السرية لمجلس الوزراء من غير أستئذان هذا المجلس «فخان الأمانة التى عهدت اليه كوزير وكرجل مسئول » . أما دفاع غالب باشا فى هذه النقطة فيتخلص فى أن « هذا الأفشاء كان واجباً تقتضيه الأمانة والحرص على اموال الدولة ومصالحها » .

ورئيس الوزارة هو الذى يدعو بطبيعة الحال مجلس الوزراء للاجتماع ويترأس جلساته ويدير مناقشاته ويوجهها. ولكن فى بعض البلاد يجتمع مجلس الوزراء أحيانا برئاسة رئيس الدولة نفسه (الملك أو رئيس الجمهورية) ففى انجلترا مثلا كان وليم الثالث (أورنج) كأسلافه يجمع الوزراء ويرأس بنفسه مجلسهم واستمر هذا النظام مدة حكم الملكة آن (١٧٠٢ - ١٧١٤) التى كانت ترأس بنفسها كل يوم أحد مجلس الوزراء . ولكن هذه العادة بطلت حينما أعتلى الملك جورج الأول العرش . كان هذا الأمير الألمانى الأصل لا يتكلم الانكليزية ولا يستطيع تتبع مناقشات المجلس إلا بكل صعوبة ، وعليه تنحى عن إدارة المناقشات وكف عن حضور المجلس. وفى حكم خلفه جورج الثانى أعتاد مجلس الوزراء أن يجتمع ويتناقش فى غيبة الملك ، وصار الوزراء يعرضون على الملك نتيجة مناقشاتهم بواسطةأحدهم(الوزير الأول) أو بواسطةالوزير الذى يدخل القرار أو الموضوع فى اختصاصه . ولما تولى جورج الثالث الملك أراد أن يرجع إلى العادات القديمة ولكنه كان آخر من رأس مجلس الوزراء.ومن ذلك الوقت أصبحت القاعدة فى انجلترا أن مجلس الوزراء يجتمع بدون حضور الملك ، أما رئاسة المجلس فآلت إلى رئيس الوزراء . وفى فرنسا يجتمع مجلس الوزراء أحياناً بحضور رئيس الجمهورية ويطلق على المجلس حينئذ اسم Conseil des ministres (مجلس وزراء) وأحياناً بدون حضوره ويسمى مجلسهم فى هذه الحالة Conseil de Cabinet (مجلس وزارة) ، وحتى فى حالة حضور رئيس الجمهورية فان الرئاسة الفعلية لرئيس الوزراء فهو الذى يدير المناقشة ويأذن بالكلام ويأخذ الآراء الخ .

وقد جرت العادة فى مصر أن الملك يدعو الوزراء لعقد مجلسهم برئاسته [١]

---

(١) ترأس الملك (أو الخديوى سابقا) لجلسات مجلس الوزراء قديم يرجع الى تاريخ أنشاء مجلس الوزراء نفسه . فأساس نظام المجلس المذكور عندنا هو الأمر الصادر من الخديوى اسماعيل إلى نوبار باشا فى ٢٨ أغسطس سنة ١٨٧٨ بتكوين «مجلس النظار» ، وفى ٢١ سبتمبر سنة ١٨٧٩ اسند الخديوى توفيق رئاسة الوزارة الى رياض باشا وحفظ لنفسه حق حضور اجتماعات المجلس وتولى رياسته كلما مست الحاجة .

ولكن لم يستعمل هذا الحق المغفور له الملك فؤاد الأول فى المدة الأخيرة من حكمه نظراً لمرضه، ولا أعضاء مجلس الوصاية طول مدة وصايتهم على العرش . فهل ستقرر عندنا قاعدة أن الملك لا يحضر جلسات مجلس الوزراء كما هو الحال فى انجلترا الآن؟ الجواب على ذلك يتوقف على الخطة التى سيتبعها جلالة الملك الشاب فاروق الأول . والمعروف عن جلالتـه أنه لن يتنازل عن هذا الحق . وقد أذيع فعلا عقب مباشرته لسلطته الدستورية فى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ أن جلالته ينوى أن يعقد مجلس الوزراء برئاسته . وقد أثيرت مسألة ترأس الملك لجلسات مجلس الوزراء أثناء مناقشة « لجنة الثلاثين » فرأى بعض أعضائها (المرحوم عبد اللطيف بك المكباتى على الخصوص) النص صراحة فى مشروع الدستور على حرمان الملك من حضور جلسات مجلس الوزراء، وكانت حجتهم فى ذلك أن مصر أمة شرقية حديثة العهد بالحرية السياسية والنظام النيابى البرلمانى ولذلك قد يتأثر الوزراء — وبالتالى السياســة العامة — برأى الحاكم الخاص . ولكن رأت أغلبيــة اللجنة عدم حرمان الملك من هذا الحق حتى لا يحرم مجلس الوزراء من نصائحه وآرائه .

(ط) تبادل الرقابة بين البرلمان والحكومة فى النظام البرلمانى :

ظاهر من كل ما تقدم أن النظام البرلمانى خلافاً للنظام الرئيسى الأمريكى يقوم على أساس التعاون الوثيق بين الحكومة والبرلمان، وتبادل الرقابة بينهما . فرئيس الولايات المتحدة الأمريكية مثلا (نظام رئيسى) لا يدعو البرلمان سنوياً للانعقاد بل ينعقــد الكونجرس (البرلمان) من تلقــاء نفسه ، ولا يملك حل المجلسين ولا أيهما ، وليس للبرلمان هناك الاقتراع على عدم الثقــة بالوزارة لأنها ليست مسئولة أمامه ، وليس لأفرادها دخول المجلسين والاشتراك فى مناقشاتهما . فرقابة كل من الهيئتين على أعمال الهيئة الأخرى ناقصة[1] . أما الحكومة أو السلطة التنفيذية فى النظام البرلمـانى فهى التى تدعو عادة البرلمان للانعقاد سنوياً ، ولها حق تأجيل انعقاده ، وحل المجلسين

---

(١) راجع ماقلناه عن النظام الرئيسى تحت عنوان : استقلال الحكومة عن الكونجرس واستقلال الكونجرس عن الحكومة .

أو مجلس النواب وحده (بحسب الدساتير) . وللبرلمان من جهته الاقتراع على عدم الثقة بالوزارة واسقاطها ، وتوجيه الأسئلة والاستجوابات للوزراء ، وارغامهم على حضور جلساته ، وله إتماماً لهذه الرقابة اجراء التحقيق للوقوف بنفسه على ما يريد أن يقف عليه من العيوب الحكومية والادارية ، و إبداء الرغبات فيما هو داخل فى أختصاص السلطة التنفيذية ، والرغبات المذكورة كما رأينا ملزمة للحكومة بقوة المسئولة الوزارية . و يسهّل من هذه الرقابة مركز الوزراء الخاص فى النظام البرلمانى فهم يحضرون جلسات المجلسين و يشتركون في المناقشات و يجيبون على ما يوجه اليهم من أسئلة واستجوابات وهم في الغالب أعضاء في البرلمان و زعماء الأغلبية فيه .

ورأينا من جهة أخرى أن السلطة التنفيذية تشترك في التشريع بما لها من حق أقتراح القوانين، و بما لرئيس الدولة من حق الأعتراض على مشروعات القوانين التى يقررها البرلمان ، أو ضرورة تصديقه عليها وأصدارها . كما أن للسلطة التشريعية من جهتها الاشراف على الحكومة بما لها من حق الموافقة على الميزانية ورفضها . وتبادل الرقابة هذا بين الحكومة والبرلمان أو بعبارة أخرى بين السلطتين التنفيذية والتشريعية من الأسباب التى جعلت النظام البرلمانى أكثر أشكال الحكومات النيابية الديموقراطية أنتشاراً . لأن الذى يستفيد من هذه الرقابة المتبادلة في نهاية الأمر هي الأمة. وإذا كانت القاعدة الغالبة في النظام البرلمانى أن رئيس الدولة الأعلى غير مسئول سياسياً عن أعماله فحسب الأمة أن الوزراء، وهم الذين يقومون فعلا باستعمال جميع سلطات الملك الدستورية، مسئولون أمام نوابها. وإذا حصل ونسي هؤلاء النواب أو تناسوا المصلحة العامة مفضلين مصالحهم الشخصية أو الحزبية فأمام السلطة التنفيذية ، و رئيس الدولة على الخصوص ، سلاح فعال لأعادة الكلمة إلى الأمة بحل البرلمان و دعوة الناخبين لأنتخاب برلمان أو مجلس جديد .

(٣) رئيس الدولة البرلمانى

Le Chef d'Etat Parlementaire

(أ) الدول الملكية أكثر ملاءمة للنظام البرلمانى من الدول الجمهورية :

تكون السلطة التنفيذية عادة في الدول البرلمانيـة من عنصرين الوزارة ورئيس

الدولة . وقد تكلمنا عن الوزارة والوزراء في النظام البرلماني وبقي أن نتكلم عن رئيس الدولة . ورئيس الدولة البرلماني أما أن يكون ملكا أو رئيسا للجمهورية . حقيقة أن النظام البرلماني نشأ أولا في انجلترا وهي دولة ملكية ولكن اقتبسته فيما بعد عدد كبير من الجمهوريات ، أولها الجمهورية الفرنسية في دستور سنة ١٨٧٥ . وربما كانت الدول الملكية أكثر ملائمة للنظام البرلماني من الدول الجمهورية . فمن طبيعة النظام البرلماني أضعاف سلطة رئيس الدولة إلى أقصى حد ، فأذا كان رئيس الدولة البرلماني ملكا ساعد ذلك في الغالب على المحافظة على هيبة السلطة التنفيذية ، وجعلها قادرة على صد طغيان البرلمان « أذ أعتادت الشعوب والأفراد — كما قلنا في موضع آخر من هذا الكتاب — أن ينظروا للملوك بغير النظرة التي ينظرون بها إلى رؤساء الجمهوريات [١] » .

(ب) **عدم مسئولية رئيس الدولة خصوصا في الدول الملكية والنتائج المترتبة على ذلك** : الأصل أن رئيس الدولة البرلماني غير مسئول سياسيا عن أعماله ، أي لا يمكن عزله قبل أنتهاء مدة حكمه أو رئاسته . ولكن لهذه القاعدة استثناءات عديدة في الدساتير الجمهورية الحديثة ، أذ قرر دستور ڤيمر الألماني (١٩١٩) ودستور النمسا الصادر في سنة ١٩٢٠ ودستور الجمهورية الأسبانية (١٩٣١) أمكان عزل رئيس الجمهورية قبل أنتهاء مدة رئاسته بناء على أقتراح البرلمان وموافقة أغلبية الناخبين. ومن جهة أخرى رؤساء الجمهوريات يسألون عن أفعالهم الجنائية [٢] . أما في الدول الملكية فالملك كما هو معروف لا يسأل لا سياسيا ولا جنائيا عن أعماله ، فأن عزله قد يتطلب في غالب الأحيان الألتجاء إلى الثورة ، وخضوعه لمحاكم بلاده في المسائل الجنائية لا يتفق وطبيعة مركزه السامي . وعبرت عن ذلك الدساتير الملكية بقولها أن « ذات الملك مصونة لا تمس » (مادة ٣٣ دستور مصري « الملك هو رئيس الدولة

---

(١) أنظر الفصل الثالث من هذا الكتاب . (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية) ص ٧٩ وما بعدها خصوصاً ص ٩١ .

(٢) أنظر ما تقدم الفصل الثالث (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية).

الأعلى وذاته مصونة لا تمس ») [1] وهو ما يعبر عنـه الأنكليز بقولهم « الملك لا يخطئ » The King Can do no wrong . وقال ديسى (Dicey) لبيان ذلك أنه أذا قتل الملك رئيس وزارته فلا توجد أية محكمة مختصة بنظر هذا الفعل . ولـكن عدم مسئولية رئيس الدولة ليس معناه عدم مسئولية السلطة التنفيذية كلها. إذ لا ضمان للحرية السياسية ، وحريات الأفراد ، إلا إذا كانت السلطة التنفيذية المـكلفة بتنفيذ القوانين واللوائح وإدارة المصالح العامة مسئولة عن أعمالها . وقد توصل الأنـكليز من زمن لتقرير مسئولية السلطة التنفيذية بنقل هذه المسئولية من الملك إلى أعوانه المباشرين ومستشاريه، أى الوزراء، فبدلا من مؤاخذة الملك آخذوا وزرائه . وهذا ما قررته جميع الدساتير الملكية العصرية ، فالملك لا يسأل سياسيا ولا جنائيا[2] عن أفعاله ولكن الوزراء يتحملون مسئولية أعماله . مادة ٦٣ دستور بلجيكا « شخص الملك لا يمس أما وزراؤه فمسئولون » (أنظر أيضاً مادة ٨٧ من دستور رومانيا، نفس الصيغة) . ولايمكن للوزراء أن يتخلصوا من المسئولية بتقرير أنهم إنما نفذوا أوامر الملك الكتابية أو الشفاهية . مادة ٦٢ دستور مصري « أوامر الملك شفهية أو كتابية لاتخلى الوزراء من المسئولية بحال » [3] وهو نفس ماقرره الدستور البلجيـكي (مادة ٨٩) وهى قاعدة عامة في الدول الملكية البرلمانية .

وترتب على عدم مسئولية رئيس الدولة — خصوصاً الملك فى الدول الملكية — من جهة ، ومسئولية وزرائه من جهة أخرى،نتيجتان هامتان : الأولى - انتقال السلطة الفعليـة من رئيس الدولة البرلمانى إلى وزرائه ، لأن السلطة تتبع المسئولية Là où est la responsabilite là va l'autorité . الثانية — رئيس الدولة لا يمكن أن يعمل وحده،بل لا بد من إشراك أحد الوزراء المسئولين مع رئيس الدولة فى جميع

---

(١) راجع فى معنى هذه العبارة الفصل الثالث (الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية) ص ٨٥ وما بعدها .

(٢) أما الدعاوى المدنيـة فلا ترفع على الملك مباشرة بل على ناظر دائرته أو « الخاصة الملكية » .

(٣) رأينا أن المسئولية الوزاريه على ثلاثة أنواع مدنية وجنائية وسياسية .

الأعمال التي يباشر بها هذا الأخير سلطاته وأمتيازاته حتى يتحمل الوزير المذكور مسئوليتها :

(١) انتقال السلطة الفعلية من رئيس الدولة البرلماني الى وزرائه :
القاعدة في النظام البرلماني أن رئيس الدولة (ملكا كان أو رئيساً للجمهورية) لا يباشر سلطته بنفسه بل بواسطة وزرائه، وعبروا عن ذلك في الدول الملكية البرلمانية بقولهم أن « الملك يسود ولا يحكم « Le Roi règne mais ne gouverne pas »،أي أنه يعتلي العرش ولكن لا يتدخل في شئون الحكم بل يترك ادارة الحكم وتصريف شئون الدولة لوزرائه المسئولين،و إرادتهم هي التي يجب أن تفوز طالما أنهم حائزين على ثقة البرلمان،وكان هذا البرلمان ممثلا حقيقة لميول الأمة . نشأت هذه القاعدة تدريجيا في انكلترا،وساعد على تقريرها عدم مسئولية الملك ومسئولية وزرائه من جهة إذ حيث توجد المسئولية توجد السلطة كما قلنا ، وظروف انكلترا الخاصة من جهة أخرى . لقد أضعفت ثورة سنة ١٦٤٨ وسنة ١٦٨٨ من نفوذ الملكية،ومنذ أوائل القرن الثامن عشر تولت عرش انكلترا أسرة أجنبية هي أسرة هانوفر الألمانية.فالملك جورج الأول (١٧١٤ - ١٧٢٢) الذي ولد وتربي في الخارج كان يجهل الأنكليزية كلية ولذلك تنحى عن رئاسة مجلس الوزراء تاركا الأمر لوزيره الأول . واتبع خلفه جورج الثاني (١٧٢٧ - ١٧٦٠) خطته . ونشأ خلفهما جورج الثالث (١٧٦٠ - ١٨٢٠) نشأة انكليزية، وتربي على أن يكون ملكا يسود ويحكم، ولكنه كان مهدداً بالجنون والعمى مما استلزم تعيين وصي عليه في أواخر حكمه (١٨١٠).أما جورج الرابع(١٨٢٠ - ١٨٣٠) فكان خاملا لا يستيقظ أبداً قبل الساعة السادسة مساء ، وفقد أحترام شعبه وتقديره بمشاجراته المستمرة مع الملكة كارولين وحياته الخاصة المضطربة . وفي سنة ١٨٣٠ تولى العرش وليم الرابع ولكنه لم يحكم طويلا إذ توفى في سنة ١٨٣٧.وفي هذه السنة اعتلت العرش صبية في الثامنة عشر من عمرها هي الملكة فكتوريا واستمرت على عرش انكلترا حتى وفاتها في سنة ١٩٠١ . هذه الظروف المختلفة التي أعطت لأنكلترا ملكا أجنبياً يجهل الأنكليزية.ثم ملكا مهدداً في قواه العقلية، وآخر خاملا ،ثم ملكة،ساعدت بلا شك على انتقال معظم حقوق الملك وسلطاته القديمة من

التاج إلى الوزارة المسئولة أمام البرلمان والممثلة لأغلبيته . واكتفى ملوك انكلترا من ذلك الوقت بمظاهر الملك عن مباشرة الحكم فعلا . فملك الأنكليز يقول « جيشى » ولكنه لا يقودهذا الجيش، «شعبي» ولا يدير شئونهذا الشعب بنفسه ،«حكومتى... وزرائي » ولكنه خاضع لرأى حكومته ومقيد « بمشورة » وزرائه.فالذى يحكم انكلترا فى الواقع ليس هو الملك بل رئيس الوزراء . وحتى الأعمال التى فى ظاهرها شخصية بحتة كاستعمال حق العفو أو أختيار شريكة حياته لا يمكن للملك مباشرتها إلا بمساعدة وموافقة وزير مسئول . لقد شهدت انكلترا فى شهر ديسمبر سنة ١٩٣٦ أزمة دستورية خطيرة سببها عدم موافقة الوزارة الأنكليزية ورئيسها المسيو ستانلى بلدوين على مشروع زواج الملك أدوارد الثامن بالسيدة الأمريكية « المسز سمبسون » . ظن الملك أن مسألة اختيار زوجته من اختصاصه وحده،ولكن رئيس الوزراء وضح له أن مركز زوجة الملك يختلف عن مركز زوجة أى فرد آخر من سكان البلاد لأنها ستكون ملكة ، ولذلك فأن فى أختيار الملكة يجب أن يكون صوت الشعب مسموعاً (١) .

وفى خلال هذه الأزمة اقترحت تسوية يمكن أن ترضى الطرفين (الوزارة والملك) وهى أن يتزوج الملك بالسيدة التى اختارها وأن يضع البرلمان قانوناً يمكن تلك السيدة من أن تكون زوجة الملك بدون أن يكون لها مركز وحقوق الملكة ولا يكون لأبناء الملك منها وراثة العرش . لكن رئيس الوزراء صرح فى مجلس العموم فى جلسة ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٦ « أن حكومة جلالته ليست مستعدة لأن تسن مثل هذا التشريع » . أزاء ذلك لم يجد الملك بداً من أمرين أما الخضوع لنصيحة وزرائه

---

(١) جاء فى بيان رئيس الوزراء المستر بلدوين بمجلس العموم فى جلسة ١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦ التاريخية لنظر تنازل الملك أدوارد الثامن عن العرش : « وقد وجهت نظر جلالته الى أن مركز زوجة الملك يختلف عن مركز زوجة أى فرد آخر من سكان البلاد وأن ذلك هو بعض الثمن الذى يؤديه الملك، وأن زوجته تكون ملكة البلاد . ولذلك فان فى أختيار الملكة يجب أن يكون صوت الشعب مسموعا ، تلك هى الحقيقة . . .أن حياة الملك ليست له . . فلا يجوز له — كما يجوز لغيره ممن لا قيمة لهم — أن يختار لنفسه ، فان على أختياره تتوقف سلامة الدولة بأسرها . . »

والعدول عن هذا الزواج غير المتكافىء، أو التنازل عن الحكم، وقد اختار الملك الحل الأخير بعد تفكير طويل، وتنازل عن العرش فى العاشر من ديسمبر سنة ١٩٣٦.
حقيقة كان فى استطاعة الملك أن يعزل وزرائه ولكن عزل وزارة حائزة على ثقة أغلبية مجلس العموم يؤدى حتما إلى حل هذا المجلس واجراء انتخابات جديدة، والملك لا يقدم على ذلك عادة إلا إذا كان متأكداً من أن أغلبية الأمة معه، وأن المجلس الجديد سيكون مخالفاً للمجلس المنحل. ولكن كان ظاهراً أثناء الأزمة الدستورية المذكورة أن أغلبية الأمة، بالرغم من تعلقها و إخلاصها لملكها الشاب، كانت مؤيدة لخطة حكومته ورئيس وزرائه. وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لأحزاب المعارضة فى المجلس فانها قابلت البيان الذى ألقاه رئيس الوزراء فى جلسة ٤ ديسمبر سنة ١٩٣٦ بالهتاف والتأييد.
ولذا لم يكن أمام الملك كما قلنا إلا العمل بمشورة وزرائه أو التخلى عن العرش. وقد وجه رئيس الوزراء التفات الملك إلى ذلك بكل صراحة لأنه كما قال رئيس الوزراء نفسه فى بيانه الذى أدلى به لمجلس العموم يوم ١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦ « أن مستشار التاج لا تكون من خدمته فائدة لسيدة ما لم يخبره من حين الى آخر بالحقائق كما يراها سواء أكانت تلك الحقائق مرضية أو غير مرضية ». ويحسن الأشارة الى أن الملك لم يبد قط أية علامة للأستياء أو التأذى من شىء مما قال له رئيس وزرائه(١).
هذا الحادث الدستورى الهام يبين لنا إلى أى حد وصل تقيد الملك «بمشورة ونصائح» وزرائه فى انكلترا، أم الدول البرلمانية جميعاً.

أما البلاد الأخرى فانها لم تترك تحديد سلطة الملك أو رئيس الدولة البرلمانى وعلاقته بوزرائه لفعل الظروف والعادات وحدها، بل بينت ذلك فى نصوص دساتيرها. فبعد أن أسندت ظاهرياً السلطة التنفيذية واختصاصاتها المختلفة المتنوعة إلى الملك أو

---

(١) بيان المستر بلدوين رئيس الوزراء فى جلسة مجلس العموم ١٠ ديسمبر سنة ١٩٣٦: «دعونى أن أقول أن فى خلال هذه المحادثات لم أخف شيئاً عن جلالته مما شعرت بأنه يجب أن يحذره. كلا. لا شىء مطلقاً. أما جلالته فأنه خلال ذلك كله — ويحسن أن أعبر عن خطته بهذا الأسلوب — لم يبد قط أية علامة للأستياء أو التأذى من شىء عما قلته له. وجميع مباحثاتنا جرت كما قلت فى الأحترام والأعتبار المتبادلين القائمين فيما بيننا».

رئيس الجمهورية، وبينت مقدار اشتراكه فى أعمال السلطة التشريعية بأقتراح القوانين واصدارها الخ ، عادت فقررت أن رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) لا يتولى سلطاته إلا بواسطة وزرائه . فاذا نظرنا إلى دستورنا المصرى مثلا نجد أن سلطات الملك عديدة خطيرة : فالملك هو الذى يصدق على القوانين ويصدرها ، وله حق اقتراح القوانين ، ورد مشروعات القوانين التى أقرها البرلمان اليه فى مدى شهر لاعادة النظر فيها ، ويضع اللوائح العامة Règlements اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو أعفاء من تنفيذها (مادة ٢٧ دستور)[1]، وله حل مجلس النواب ، وتأجيل أنعقاد البرلمان لمدة شهر ، وهو الذى يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية ، ويعلن فض الأجتماع غير العادى ، ويفتتح دور الأنعقاد العادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد ، وينشىء ويمنح الرتب المدنية والعسكريه والنياشين والقاب الشرف الأخرى ، وله حق سك العملة تنفيذا للقانون ، كما أن له حق العفو droit de grâce وتخفيض العقوبة ، ويرتب المصالح العامة ، ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين ، ويعلن

---

(١) **ملاحظة هامة** : اللائحة Règlement administratif تشريع ثانوى فهى كالقانون تضع قواعد عامة واجبة الأتباع وملزمة للأفراد والمحاكم ولكنها تختلف عن القانون Loi ، أولا – من حيث المصدر . وثانيا – من حيث القوة . فالقانون فى الدول النيابية يجب أن يقره البرلمان فهو من أخص أعمال السلطة التشريعية أما اللائحة فهى من عمل السلطة التنفيذية وحدها . والقانون أعلى مرتبة من اللائحة فلا يجوز للوائح أن تخالف القوانين أو تعطلها أو تعدلها . وهذا قالته المادة ٣٧ دستور مصرى « الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو أعفاء من تنفيذها » وقد نص الدستور البلجيكى صراحة، مادة ١٠٧، على أن المحاكم لا تطبق اللوائح العامة أو المحلية الا اذا كانت مطابقة للقانون . وهذا ما قضت به بعض أحكام المحاكم عندنا . وحق السلطة التنفيذية فى وضع اللوائح معترف به فى جميع البلاد لأن القوانين التى يسنها البرلمان لا تتدخل عادة فى التفصيلات بل تتركها الى السلطة التنفيذية لتضعها فى شكل لوائح عمومية . واللوائح التى يضعها الملك تصدر عندنا فى شكل مرسوم décret يوافق عليه الملك بناء على أقتراح الوزير المختص وموافقة مجلس الوزراء . ولكن هناك لوائح محلية يصدرها المديرون والمحافظون فى شكل « قرارات » .

الأحكام العرفية (لكن يجب أن يعرض أعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو ألغاءها . فأذا وقع ذلك الأعلان فى غير دور الأنعقاد وجب دعوة البرلمان للأجتماع على وجه السرعة) ، والملك هو القائد الأعلى للقوات البريه والبحرية ، وهو الذى يولى ويعزل الضباط ، ويعلن الحرب ويعقد الصلح ، ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسبها من البيان(على أن أعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التي يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزائنها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان) ، وأعطته المادة ٤١ دستور حق أصدار مراسيم لها قوة القانون décrets - lois فيما بين أدوار أنعقاد البرلمان ، قالت : « أذا حدث فيما بين أدوار أنعقاد البرلمان ما يوجب الأسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور، ويجب دعوة البرلمان الى إجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له،فأذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون[1] » .

ولكن جميع هذه الحقوق أو معظمها لا يتولاها الملك بنفسه بل بواسطة وزرائه ،

---

(١) يجب التميز بين المراسم العادية décrets والمراسم بقوانين (décrets-lois) لجميع أوامر الملك المتعلقة بشئون الدولة والتى يصدرها الملك ، بناء على عرض أحد الوزراء (أو رئيس الوزراء) وموافقة رأى مجلس الوزراء ، يطلق عليها اسم «مرسوم» أما الموضوعات التى قد تحتويها المراسم فتنوعة متشعبة : تعيين بعض كبار الموظفين ، حل مجلس النواب أو تأجيله أو دعوته للانعقاد ،أصدار لائحة من اللوائح Règlements administratifs ... والمراسيم مهما تعددت موضوعاتها يجب أن تخضع للقوانين لانها أقل مرتبة وقوة منها (راجع ما قلناه فى الهامش السابق بخصوص اللوائح) . أما المراسيم بقوانين décrets-lois فستثناة من هذه القاعدة فالمرسوم بقانون يشمل تشريعاً يحتاج أصلا ألى موافقة البرلمان أى الى قانون ،لكن نظراً لغياب البرلمان،أما لتعطيل الحياة النيابية (كما حصل مثلا فى عهد زيور باشا ومحمد باشا محمود وأسمعيل صدقى باشا قبل العمل بدستور سنة ١٩٣٠ وتوفيق نسيم باشا من سنة ١٩٣٤ الى سنة ١٩٣٥) ، أو لانتهاء

أذ تنص المادة ٤٨ من دستور سنة ١٩٢٣ –وهى مادة أساسية فى الدستور المصرى – أن « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه » . وكانت صياغة هذه المادة موضع مناقشة فى « لجنة الثلاثين » أذ رأى بعض الأعضاء النص على أن الملك يتولى سلطته « مع وزرائه » فلاحظ البعض الآخر أن العبارة المذكورة واسعة قد تفيد أن للملك سياسة خاصة غير سياسة وزرائه ولذا استقر الرأى فى النهاية على العبارة الحاليه « بواسطة وزرائه » لأنها أكثر تقييداً لسلطة الملك .

فاذا نظرنا إلى مشروعات القوانين الحكومية مثلا نجد أن مجلس الوزراء هو الذى يقرها أولا ثم يرفعها بعد ذلك للملك للحصول على أمضائه بقصد عرضها على البرلمان . والمراسيم لا تصدر من الملك إلا بناء على ما يعرضه عليه وزراؤه وموافقة مجلس الوزراء . والتعيينات الهامة فى مناصب الدولة لا يأمر بها الملك من تلقاء نفسه بل بناء على أقتراح الوزير أو الوزراء المختصين وطلبهم . وحق العفو لا يستعمله الملك فى الغالب إلا بناء على مشورة وزير الحقانية [1] . والرتب والنياشين والقاب

الدورة السنوية ، تجد السلطة التنفيذية نفسها مضطرة لسن هذا التشريع من نفسها بدون انتظار البرلمان . فالمرسوم بقانون أذن يشبه القانون من حيث قوته وموضوعه ، كما يشبه المرسوم العادى من حيث مصدره لأنه صادر من السلطة التنفيذية وحدها دون البرلمان . ولذا فحق السلطة التنفيذية فى أصدار مراسيم لها قوة القانون أستثنائى ، ففى الظروف العادية لا يجوز للسلطة التنفيذية عندنا أستعمال هذا الحق ألا « اذا حدث فيما بين أدوار أنعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع الى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير » (مادة ٤١ دستور) . و يجب دعوة البرلمان الى أجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول أجتماع له (دستور سنة ١٩٣٠ لم يشترط دعوة البرلمان الى أجتماع غير عادى) فاذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين (يكفى رفض أحدهما لا كلاهما) زال ما كان لها من قوة القانون .

(١) المقصود هنا حق العفو الفردى droit de grace وتخفيض العقوبة (مادة ٤٣ دستور)، أما العفو الشامل Amnistie فلا يكون الا بقانون (مادة ١٥٢ دستور). والفرق بينهما أن الأول لا يشمل الا حالات فردية معينة أما العفو الشامل فيشمل عادة مجموعة جرائم ، كجميع الجرائم السياسية مثلا التى أرتكبت من تاريخ كذا الى تاريخ كذا. وهناك فرق آخر فالعفو الفردى grace يعفى من العقوبة ولكن لا يمحو الجريمة نفسها ولا ما قد يترتب عليها من سقوط الحقوق المدنية والسياسية، أما العفو الشامل Amnistie فيمحو كل أثر للجريمة فتصبح كأنها لم تقع .

الشرف الأخرى ولو أنها تمنح عندنا «بأوامر ملكية» لا «بمراسيم» يوافق عليها مجلس الوزراء [1] الا أن رضاء الحكومة ولو بطريقة غير رسمية على منحها أمر واجب، وقد أثيرت مسألة منح الرتب والنياشين سنة ١٩٢٤ عندما كان سعد زغلول باشا رئيسا للوزارة، وكان من رأيه أنه ينبغي أخذ رأى الحكومة أو انتظار مقترحاتها فيمن يجوز منحهم رتبا ونياشين، لأن الملك لا يتولى سلطته الا بواسطة وزرائه. وبالرغم من أن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية الخ، الا انه لا يتولى بنفسه قيادتها أثناء الحرب. لقد كان ملك الانكليز وليم الثالث (أورنج) يقود الجيوش بنفسه ولكن هذا الزمن مضى الآن، ويرى الكتاب الانكليز أن مخالفة ذلك فى العصر الحاضر يعد خروجا على العادات البرلمانية المألوفة ولا يتفق مع عدم مسئولية الملك.

---

(١) يجب التفرقة بين الأمر الملكى Rescrit Royal وبين المرسوم Décret : الأمر الملكى المرجع فيه لارادة الملك وحدها فلا يشاركه فيه الى سبق عرضه على مجلس الوزراء ولا تؤخذ موافقة هذا المجلس عليه. أما المرسوم فلا يصدر من الملك الابناء على طلب أحد الوزراء وموافقة مجلس الوزراء. والمسائل التى يصح للملك أن يصدر فيها أوامر ملكية بدون رجوع الى وزرائه محدودة بطبيعة الحال لأن الاصل أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه، وأهم هذه المسائل هى الآتية : ١) كل ما يتعلق بحقوق الملك بصفته رئيساً للأسرة المالكة (قانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٢٢ الصادر فى ١٠ يونيو سنة ١٩٢٢) كالتصديق على الأحكام التى تصدر من مجلس البلاط والأذن بالزواج لأعضاء الأسرة المالكة ومنح لقب الامارة والحرمان منه وتوزيع المخصصات على أعضاء الأسرة المالكة وتعديلها وقطعها ٢) كان صدور كل من دستورى ١٩٢٣ و ١٩٣٠ وتعطيلهما بأمر ملكى لا بمرسوم. أنظر الأمر الملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستورى للدولة المصرية، والأمر الملكى رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٨ باقالة النحاس باشا من الوزارة، والأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ بحل مجلسى النواب والشيوخ وايقاف تطبيق بعض مواد الدستور، والأمر الملكى رقم ٧٠ لسنة ١٩٣٠ بأبطال دستور سنة ١٩٢٣ واستبداله بدستور سنة ١٩٣٠، والأمر الملكى رقم ٧٦ لسنة ١٩٣٤ بتعطيل دستور سنة ١٩٣٠، والأمر الملكى الصادر فى ١٢ ديسمبر سنة ١٩٣٥ باعادة دستور سنة ١٩٢٣ : ٣) قبول استقالة الوزارة ودعوة من أختاره الملك لتأليف الوزارة الجديدة يكون بأمر ملكى، لكن تأليف الوزارة نفسها متى تم يصدر به مرسوم : ٤) أنشاء النياشين والقاب الشرف الجديده تصدر بها أوامر ملكية لا مراسيم.

و بالرغم من نص المادة ٤٦ دستور عندنا على أن الملك هو الذى يعلن الحرب و يعقد الصلح و يبرم المعاهدات الخ فان الذى يقوم بذلك فعلا هم وزراؤه . وخطبة العرش نفسها التى يفتتح بها الملك الدورة العادية السنوية هى من وضع الوزارة لا الملك .

(٢) *رئيس الدولة لا يعمل بمفرده ، لا بد من أن يشترك أحد الوزراء معه فى جميع الأعمال التى يباشرها سلطانه حتى يتحمل مسئوليتها* : ويعبر عن ذلك الأنكليز بقولهم The King Can not act alone .وكانت هذه فى نشأتها مسألة شكلية، فبحسب النظام الأنكليزى كان لا بد فى معظم الأحوال لكي تصبح أرادة الملك ملزمة أن تأخذ شكلا كتابيا مختوما ببعض الأختام. ولما كان كل ختم من هذه الأختام مسلما لأحد كبار الموظفين للمحافظة عليه ، وله وحده استعماله للتصديق على امضاء الملك ، صار بتوقيعه على الأمر الملكي يتحمل مسئوليته . وهكذا ظهر شخص مسئول عن كل عمل أو أمر من أعمال وأوامر الملك الكتابية. وأنتقلت هذه القاعدة الى البلاد الدستورية الأخرى وأصبح من المقرر الثابت فيها أن أمضاء الملك فى أمر من أمور الدولة يجب أن يكون مصحوبا بأمضاء أحد الوزراء Le Contreseing ministeriel. مادة ٣ قانون ٢٥ فبراير سنة ١٨٧٥ الدستورى الفرنسى «كل عمل من أعمال رئيس الجمهورية يجب أن يمضيه وزير» . مادة ٦٠ دستور مصرى « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » [١].

ولكن لم يقف الأمر عند هذا الحد فى الدول البرلمانية ، بل تقرر أيضاً أن يساعد أحد الوزراء الملك حتى فى الأعمال التى ليست لها صفة قانونية كتابية ، كالمحادثات والمقابلات والانتقالات طالما أنها متعلقة بشئون الدولة . فجميع الخطب الرسمية التى يلقيها رئيس الدولة فى الحفلات والمناسبات المختلفة يجب أن يوافق عليها صراحة أو ضمنا وزراؤه،وأن يحضرها أحد الوزراء حتى يتحمل مسئولتها.وإذا سافر

---

(١) نلاحظ أن الأوامر الملكية — بخلاف المراسم — لا تحمل عادة الا توقيع الملك كالأمر الصادر باقالة الوزارة النحاسية الثانية والأوامر الملكية الخاصة بقبول استقالة الوزارة أو دعوة أحد الأفراد لتشكيل الوزارة الجديدة .

الملك أو رئيس الجمهوريه إلى الخارج وجب أن يصحبه أحد الوزراء (وزير الخارجية غالباً خصوصاً إذا كانت الزيارة رسمية) . ومن الواجب أن يحضر وزير الخارجية فى جميع المقابلات الرسمية بين الملك ووزراء الدول الأجنبية . وكل اتصال شخصي فى غيبة الوزير وبدون رضائه الصريح أو الضمنى بين الملك أو رئيس الجمهورية ووزير دولة أجنبية يعد مخالفا لروح الدستور والعرف البرلمانى . جرت العادة فى مصر فى العهد الماضي أن يقابل « المندوب السامى » البريطانى الملك رأساً بدون حضور أى وزير . وواجب أن يتغير الحال بعد أن أصبح المندوب السامى « سفيرا » وبعد أن تحددت علاقة مصر ببريطانيا العظمى بمعاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ على أساس أستقلال مصر ومحالفتها لبريطانيا لاتبعيتها لها . وفى الواقع لما قدم السفير الحالى ، السير ميلز لمبسون ، أوراق اعتماده بعد تنفيذ المعاهدة الانكليزية المصرية كان وزير الخارجية المصرية حاضراً هذه المقابلة وهو الذى قدمه رسمياً إلى مجلس الوصاية الذى كان يباشر سلطات الملك الدستورية لحين بلوغ جلالته سن الرشد .

(م) ***هل يمكن الاستغناء عن وظيفة رئيس الدولة البرلمانى*** : بما أن رئيس الدولة فى النظام البرلماني ملكا كان أو رئيساً لجمهورية لا يتولى سلطته بنفسه بل بواسطة وزرائه ، ولا يستطيع أن يعمل بمفرده بل الذين يقومون فعلا بجميع اختصاصات السلطة التنفيذية هم الوزراء منفردين أو مجتمعين (مجلس الوزراء) ، فلم لايستغنى عن وظيفة رئيس الدولة اكتفاء بهيئة الوزارة ؟ هذا ما فكر فيه البعض . فحينما انعقدت الجمعية التأسيسية الفرنسية عقب ثورة ١٨٤٨ لوضع دستور جديد أقترح أحد أعضائها جريفى Jules Grévy أسناد السلطة التنفيذية إلى رئيس وزارة منتخب بواسطة الجمعية النيابية بدون حاجة لأنشاء وظيفة رئيس جمهورية . ولكن رفض اقتراحه بأغلبية ٦٤٣ صوتا ضد ١٥٨ . ومن غريب الصدف أن يشغل جريفى نفسه فيما بعد ، فى عهد الجمهورية الثالثة ، نفس المنصب الذى اقترح الغائه فى سنة ١٨٤٨ ! ولم تتحقق هذه الفكرة (الاستغناء عن وظيفة رئيس الدولة) ألا فى بعض الدساتير الحديثة التى ظهرت عقب الحرب الكبرى ، كالدستور البروسي والبافارى ودساتير الدويلات الاخرى الداخلة فى تكوين دولة الريش الالمانية . ولا تشجع

هذه التجربة على العمل بها وتعميمها في البلاد الاخرى ، إذ أنها أدت إلى مسخ النظام البرلماني وأضعاف السلطة التنفيذية أضعافا كبيرا . وفى الواقع لوظيفة رئيس الدولة حتى فى الدول البرلمانية أهمية لايستهان بها، بل هى وظيفة ضرورية لنجاح النظام البرلمانى. حقيقة أن هذا النظام ينقل كما رأينا السلطة الفعلية من الملك أو رئيس الجمهورية إلى الوزراء المسئولين أمام البرلمان ، ويقيد تدخل رئيس الدولة فى الشئون العامة إلى أقصى حد ، ولكن ليس معنى ذلك أن مركز رئيس الدولة أصبح مركزا عاطلا لا فائدة من وجوده ، ووظيفة صورية يمكن الاستغناء عنها بدون أدنى ضرر . كلا ! الرئيس الأعلى هو الذى يمثل أولا فى الداخل والخارج وحدة الأمة وعنصر الثبات والاستقرار فى الدولة ، فالوزارات تسقط والوزراء يتغيرون ولكنه ثابت . لقد شاهد المسيو دومرج مدة السنوات السبع التى تولى فيها رئاسة الجمهورية الفرنسية ١٦وزارة ! ولكن ماقلوه ينطبق على الخصوص على الدول الملكية لان الملك لايتولى العرش لمدة محددة مقدما - كرئيس الجمهورية - بل لمدى الحياة . فهو يمثل الثبات والاستقرار ألى أكبر حد ، وهذا يكسبه فوق ذلك خبرة واسعة فى شئون الدولة يمكن أن يستفيد منها وزراؤه . لقد ذكرنا قول الوزير الانكليزى الكبير جلادستون : «أن الملك بعد أن يحكم عشر سنوات يعرف عن نظام الآلة الحكومية أكثر من أى رجل آخر فى المملكة »[1].

والنظام البرلمانى على الخصوص فى حاجة إلى : حَكم عادل مستقل بعيد عن الأحزاب يفصل فيما قد يحصل من النزاع بين البرلمان والوزارة ويحافظ على التناسب والانسجام بينهما من جهة وبين الأمة من جهة أخرى ، وإلى عامل ملطف يخفف من حدة سياسة الحزبية التى قد تندفع فيها الوزارة مسوقة بأغلبيتها البرلمانية . ورئيس الدولة البرلمانى خصوصاً إذا كان ملكا[2] هو خير من يقوم بهذه الوظائف، وفى إستطاعته

---

(١) راجع ما قلناه عن « الحكومة الملكية والحكومة الجمهورية » خصوصاً ص ٨٩ وما بعدها .

(٢) الملك يتولى وظيفته بالوراثة فهو لا يخضع لأى حزب من الأحزاب بل هو فوقها جميعاً بعكس رئيس الجمهورية فأنه لا يصل الى الرئاسة الا بتأييد حزب أو اكثر فيشعر بأنه مدين أدبياً لهذا الحزب وهنا يقلل من قيمة نصائحه .

ذلك بدون ان يتعدى إختصاصاته الدستورية . فأولا – توقيعه ضرورى فى كثير من الشئون . وثانياً – لاشيء يقيد حقه فى إبداء النصح والأرشاد لو زرائه . وثالثاً – هو الذى يعين الوزراء ويعزلهم . ورابعا – له حق حل البرلمان حلا رئيسيا . ونحن إذا تأملنا فى هذه الحقوق لوجدنا انه لايزال امام رئيس الدولة البرلمانى – بالرغم من تقييد سلطته – مجال واسع للعمل .

١) *ضرورة الحصول على أمضاء رئيس الدولة فى كثير من الشئون* : جميع أعمال السلطة التنفيذية تدار وتنفذ باسم رئيس الدولة لأنه هو الذى يتولى أسميا هذه السلطة (ماده ٢٩ دستور مصرى « السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور ») وامضاؤه ضرورى لايمكن الاستغناء عنه بحال فى كثير من الشئون . فمشروعات القوانين الحكومية قبل عرضها على البرلمان ، والمراسيم المختلفة سواء كانت متعلقة بوضع لوائح عامة أو بمسائل أخرى كتعيين الوزراء وكبار الموظفين أو تاجيل البرلمان أو حله أو دعوته الخ . . . يجب أن تحمل توقيع رئيس الدولة . ولا توجد أية قوة بشرية يمكنها أرغامه على أعطاء هذا التوقيع . فاذا ظهر له أن ماقررته الوزارة غير صواب أو بعيدا عن الحكمة أو مضراً بمصلحة البلد فله أن يمتنع عن التوقيع أولا يوقع الا بعد أبداء ملاحظاته . فى سنة ١٩٣٠ رفض المغفور له الملك فؤاد الاول أن يذيل بامضائه مشروع القانون الذى رفعته له الوزارة النحاسية الثانية والخاص بمحاكمة الوزراء فتعطل هذا المشروع ولم يمكن عرضه على البرلمان .حقيقة أن ليس لرئيس الدولة – بما أنه غير مسئول – أن يصر ويلح على أرادته لكن يمكنه على الأقل أن يؤخر بعض المشروعات التى يرى أن الوزارة تسرعت فيها . وفى الغالب لا يمتنع رئيس الدولة نهائيا عن الأمضاء والا اضطرت الوزارة الى تقديم استقالتها . فأذا هددت بذلك وأيد البرلمان الوزارة فى موقفها وجب على رئيس الدولة أن يخضع اللهم الا اذا فضل عرض الأمر على الأمة بحل البرلمان وأجراء أنتخابات جديدة .

ولقد غير النظام البرلمانى موقف الوزارة من الملك فقد كان الملك . ينفذ أرادته على شرط أن يحصل على أمضاء وزير يتحمل مسئولية العمل ، أما الآن فالوزارة البرلمانية هى التى تقرر على شرط الحصول على توقيع رئيس الدولة .

٢) **أسداء النصح والارشاد** : قلنا مرارا أن رئيس الدولة اذا كان ذكيا مثقفا وخصوصا اذا كان ملكا مارس الملك مدة طويلة يمكنه أن يكون عونا كبيراً ومرشدا لوزارته، وفى امكانه ومن حقه قبل أن يضع امضائه على أمر مهم من أمور الدولة أن يناقش وزرائه وربما أمكنه أقناعهم بوجهة نظره ووجاهة أعتراضه. وكذلك الحال فى مجلس الوزراء اذا كان لرئيس الدولة الحق دستوريا فى حضور جلسات المجلس (مصر. فرنسا مثلا). وأن كانت القاعدة المتبعة أن رئيس الدولة (الملك أو رئيس الجمهورية) لا يصوت كبقية الوزراء على القرارات التى تتخذ فى مجلس الوزراء الا أن لارائه وملاحظاته قيمة كبيرة تتناسب مع مكانة صاحبها وخبرته. وبين السلطة المطلقة وأنعدام السلطة أصلا يوجد مجال واسع جداً لما سماه أحد وزراء فرنسا السابقين - المسيو لوى بارتو - بالنصائح الفعاله les conseils agissants (1).

٣) **رئيس الدولة البرلمانى هو الذى يعين الوزراء ويعزلهم** : مادة ٤٩ دستور مصرى « الملك يعين وزراءه ويقيلهم ». حقيقة أن حريه رئيس الدولة البرلمانى فى أختيار الوزراء ليست مطلقة كحرية رئيس الولايات المتحدة الأمريكية مثلا (نظام رئيسى) بل هى مقيدة الى حد كبير، فرئيس الدولة البرلمانى ملزم دستوريا بمراعاة حالة الأحزاب فى البرلمان، ودعوة زعماء الأغلبية لتولى الحكم. ولذا قال بعضهم أن البرلمان هو الذى يعين فى الواقع الوزارة وأن هذه ما هى الا لجنة برلمانية ينتخبها البرلمان للقيام بأعمال السلطة التنفيذية. وأول من أورد هذه الفكرة على مايظهر هو الكاتب الأنكليزى Bagehot فى كتابه The British Constitution, 4 Ed. 1885. جاء فى الكلام عن الوزارة ما يأتى ص ١١ و ١٠١ « تقصد بكلمة وزارة Cabinet اللجنة التى يختارها البرلمان أو السلطة التشريعية لتكون هيئة تنفيذية. للسلطة التشريعية عدة لجان ولكن هذه اللجنة التنفيذية

---

(1) "Entre la dictature et l'abdication, entre la toute-puissance et l'impuissance, entre le présence qui se mêle de tout et l'absence qui ne s'occupe de rien, ily a mille et un degrés pour ce que j'appellerai d'un mot qui dit bien ma pensée, les conseils agissants." (Louis Barthou).

(الوزارة) هي أ كبرها وأهمها، والبرلمان يختار لها الأشخاص الذين يثق بهم اكثر من غيرهم . نعم . أن البرلمان لايختارهم مباشرة ولكن أختياره لهم بالواسطةلا يقلل من سلطة اختياره المطلقة . أن الحزب السائد فى مجلس النواب هو الحزب الذى يمثل أ كثرية الشعب ، والملك بدعوته زعيم الحزب المذكور لرئاسة الوزارة يكون قد عين الرجل الذى تختاره له أ كثرية مجلس النواب » . وشبـــه بيجوت رئيس الوزارة الأنكليزية برئيس الولايات المتحدة من حيث التعيين ،فكما أن هذا الأخير منتخب من الشعب على درجتين ، كذلك رئيس الوزارة الأنكليزية يختـــاره - عمليا ـ مجلس العموم المنتخب بواسطة الشعب .

وقد حققتهذه الفكرة ألى أبعد حد بعض الدساتير النيابية الصادرة بعد الحرب العظمى، فنصت على تعيين الوزارة كلها او رئيس الوزراء على الاقل.بواسطة المجلس النيابي (أنظر دستور بروسيا ، ٣٠ نوفمبر سنة ١٩٢٠ مادة ٤٥ ، دستور بافريا ،١٤ أغسطس سنة ١٩١٩ مادة ٥٨ ، دستور النمسا ، ١١ اكتوبر سنة ١٩٢٠ مادة ٧٠ ، دستور أستونيا ١٥ اكتوبر سنة ١٩٢٠ مـــادة ٥٩ ، دستور سكسونيا مادة ٢٦ .) ولكن فى تعيين الوزارة بواسطة البرلمان مباشرة اضعاف كبير للسلطة التنفيذية ومسخ للنظام البرلمانى .

أما فى البـــلاد البرلمانية الأخرى كانجلترا وفرنسا وبلجيكا وتشيكوسلوفاكيا ومصر وغيرها فمن المغالاة إغفال الدور الذى يلعبه رئيس الدولة فى أختيار الوزراء بحجة أن أختياره مقيد.فمن جهة الوزراء فى هذه البلاد لا يستمدون سلطتهم القانونية ولا يشغلون مراكزهم ألا بناء على التعيين أو المرسوم الصادر من رئيس الدولة . وأن كان رئيس الدولة البرلماني لايختار الوزراء بنفسه بل يترك هذا الشخص الذى يكلفه بتشكيل الوزارة ، ولا يكره رئيسالوزارة على ان يعمل مع وزراء لا يريدهم ، ألا أن له أن يستبعد أى برفضتعيين وزير بذاته ، تاركا بعد ذلك لرئيسالوزارة أن يختار غيره ممن يثق بهم ويرضى ان يتضامن معهم . بهذا ينتفى التعارض بين الحقين : حق الملك الدستورى فى تعيين الوزراء وحق رئيس الوزارة الضرورىفى أختيار زملائه المتضامنين

معه فى المسئولية امام البرلمان [1]. ومن جهة أخرى تختلف حرية التعيين المتروكة لرئيس الدولة باختلاف البلاد وظروف كل منها فاذا كانت الأحزاب قليلة ومنظمة (كما هو الحال فى انجلترا) وكان لاحدها أغلبية ظاهرة لايستطيع رئيس الدولة أن يؤلف وزارة ثابتة الااذا دعى للوزارة زعماء أو زعيم تلك الاكثرية بالذات فاختياره يكاد يكون معدوماً.

أما إذا كانت حالة الأحزاب غامضة وعددها كبير وليس هناك أغلبية واضحة أو زعيم ظاهر فحينئذ يتمتع رئيس الدولة بقسط كبير من الحرية فى تعيين رئيس وزرائه. فهو الذى يختار بمعنى الكلمة الشخص الذى يعهد اليه تأليف الوزارة وقد يكون لهذا الاختيار تأثير كبير على سياسة الدولة. فلا يمكن لأحد أن ينكر مثـلا الدور الذى يلعبه شخصياً رئيس الجمهورية الفرنسية فى حالة الأزمات الوزارية نظراً لتعـدد الأحزاب هناك.

لقد صرح مرة المسيو جريفي، حينما كان رئيساً للجمهورية الفرنسية، أنه طالما هو فى مركزه فلن يصل المسيو كلمنصو زعيم الحزب الراديكالى فى ذلك الوقت، الى رئاسة الوزارة وأمكنه فعلا أن ينفذ كلمته. كما أنه أخر عدة مرات تولى غمبتا رئاسـة الوزارة مفضلا عليه غيره.

ورئيس الدولة البرلمانى لا يتدخل فقط للأستبعاد والأعتراض بل أيضاً للأحتفـاظ. فى استطاعة رئيس الدولة إذا تسرع البرلمان فى الاقتراع على إسقاط الوزارة أن يرد الأمر الى نصـابه بعدم قبول أستقالتهـا حتى يعود المجلس الى رزانته. فى أول فبراير سنة ١٩٣٣ قدمت الوزارة البلجيكية برئاسة المسيو دى بروكفيل (de Broqueville) أستقالتها الى الملك البير الأول لاقتراع مجلس النواب على لومها

---

(١) وقد جرت التقاليد فى مصر على هذا. فرفض المغفور له الملك فؤاد فى ٢٩ يناير سنة ١٩٢٤ تعيين على الشمسى «باشا» (نظرا لصلته السابقة بالخديوى) وزيرا فى الوزارة التى شكلها حينئذ سعد زغلول باشا فعرض سعد بدلا منه اسم نجيب الغرابلى «باشا». وفى سنة ١٩٢٦ رفض الملك فؤاد تعيين حافظ عفيفى «باشا» وزيراً للصحة وفى ٣ أغسطس سنة ١٩٣٧ رفض جلالة الملك فاروق تعيين الأستاذ يوسف أحمد الجندى (الوكيل البرلمانى لوزارة الداخلية فى الوزارة النحاسية الثالثة) وزيراً فى الوزارة النحاسية الرابعة.

فى غياب عدد كبير من الأعضاء المناصرين للحكومة ، وعلى أثر استجواب خاص بانتخابات بلدية فى قرية صغيرة ، فتأثر الملك لهذا الحادث ورفض قبول أستقالة الوزارة، ووجه ألى رئيسها خطاباً قال فيه : « أن البلاد لا يمكنها أن تفهم أن مصير وزارة أخذت على عاتقها اصلاح مركز الدولة المالى والأقتصادى يكون معلقاً بمسألة انتخابات محلية فى قرية من القرى . وعليه لا يمكننى فى هذه الظروف أن أقبل أستقالة الوزارة التى ترأسونها وأرجوكم وزملائكم أن تستمروا فى عملكم الشاق الذى بدأتموه . ذلك ما يهم البلاد قبل كل شيء » . أزاء هذا الموقف الحكيم أجتمعت الأغلبية من جديد وقررت الثقة بالوزارة القائمة . وبذلك حلت الأزمة الوزارية فى مدة قصيرة بفضل موقف رئيس الدولة الحازم .

أما حق رئيس الدولة البرلمانى فى عزل الوزراء فهو ناتج عن حقه فى تعيينهم ، أذ القاعدة أن من يملك التعيين يملك العزل ، وقد نص على ذلك الدستور المصرى مادة ٤٩ : «الملك يعين وزراءه ويقيلهم»،ودستور تشيكوسلوفا كيا مادة ٧٠ «رئيس الجمهورية يعين ويعزل رئيس الوزارة والوزراء » ، ودستور رومانيا مادة ٨٨ « الملك يعين ويعزل وزراءه »، ودستور ڤيمر مادة ٥٣« رئيس الريش يعين مستشارالريش ويعزله ويعين ويعزل الوزراء الآخرين بناء على طلب مستشار الريش » .

وهناك أمثلة عديدة مشهورة لعزل رئيس الدولة البرلمانى لوزرائه . ففى ٦ يونيو سنة ١٨٢٤ عزل لويس الثامن عشر الڤيكونت دى شاتوبريان وزير الخارجية. وفى ١٦ مايو سنة ١٨٧٧عزل رئيس الجمهورية الفرنسية،المارشال ماكماهون،وزارة چول سيمون. وفى ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ أقال الملك فؤاد وزارةالنحاس باشا . وفى مايو سنة ١٩٣٢ عزل المرشال هندنبرج ، رئيس الجمهورية الألمانية فى ذلك الوقت ، المستشار برونج ووزارته . لكن يجب ملاحظة أن حق رئيس الدولة فى النظام البرلمانى فى عزل الوزراء ليس مطلقاً بل مقيداً — كحق التعيين ذاته — بضرورة الحصول على وزارة حائزة على ثقة البرلمان . فلرئيس الدولة بلا شك أن يعزل الوزارة التى فقدت ثقة البرلمان (أو مجلس النواب) اذا امتنعت عن تقديم أستقالتها ، وله أن يعزل الوزير

الذى أصبح لا ترضى عنه الأغلبية البرلمانية . ولـكن هل له أن يعـزل وزارة حائزة على ثقة أغلبية البرلمان ؟ اذا عزل رئيس الدولة الوزارة المذكورة تعذر عليه الحـكم مع بقاء البرلمان القائم لأنه ، فى الغالب لن يعطى ثقته للوزارة الجديدة، التى ستكون مؤلفة بطبيعة الحال من أحزاب الأقلية أو من أشخاص بعيدين عن الأحزاب . وحينئذ اذا لم يمكن التأثير على الغالبية البرلمانية وتحويلها فلا بد من حل المجلس و إجراء انتخابات جديدة ، فاذا أدت هذه الانتخابات الى تكوين أغلبية مغايرة للأولى ومؤيدة للوزارة الجديدة كان ذلك فوزاً لرئيس الدولة وتأييداً لخطته فى عزل الوزارة السابقة . أما اذا أسفرت الانتخابات عن فوز الأغلبية القـديمة مرة اخرى وجب على رئيس الدولة النزول على إرادة الأمة (الناخبين) ، ودعوة زعماء الأغلبية القديمة الذين أقصاهم عن الحكم لتأليف الوزارة من جديد . فليس لرئيس الدولة البرلمانى أذن أن يعزل الوزارة الحائزة على ثقة البرلمان الا اذا ظهر له بقرائن عديدة أن البرلمان المذكور أصبح لا يمثل رأى أغلبية الناخبين، أو بعبارة أخرى ، أن الوزارة القائمة لاتستند إلا إلى أقلية فى الأمة بالرغم من أغلبيتها البرلمانية[1] . وقد تقرر ذلك فى انجلترا منذ أواخر القرن الثامن عشر وتأيد بعدة سوابق فى سنة ١٨٠٧ و ١٨٣١ و ١٨٣٤ . فنى ١٨ ديسمبر سنة ١٧٨٣ عزل الملك جورج الثالث وزارة دوق بورتلاند (Portland) ، بالرغم من تمتعها بثقة أغلبية مجلس العموم ، وعين وزارة جديدة برئاسة وليم بت (W. Pitt) ، واستمر النزاع بين هذه الوزارة ومجلس العموم حتى حل هذا المجلس وجاءت الانتخابات الجديدة مؤيدة للوزارة ، وبذلك ثبت مركزها . وفى نوفمبر سنة ١٨٣٤ عزل الملك وليم الرابع وزارة لورد ملبرن (Melbourne) مع أنها كانت حائزة على ثقة أغلبية مجلس العموم وعين وزارة جديدة برئاسة سير روبرت پيل Robret Peel ، وقامت الوزارة المذكورة بحل المجلس ولـكن جاءت الانتخابات ضد مصلحتها ومؤيدة للأغلبية القديمة ، فاضطر

---

(١) فى مايو سنة ١٩٣٢ عزل رئيس الريش ، المارشال هندنبرج ، المستشار برونج (Brüning) بحجة أن بعض الانتخابات الفرعية دلت على أن الحكومة بدأت تفقد الأغلبية .

الملك الى دعوة لورد ملبرن من جديد . أما فى مصر فحصل أن أقال المغفور له الملك فؤاد الأول الوزارة النحاسية الأولى فى ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ بالأمر الملكي رقم ٣٧ لسنة ١٩٢٨، بالرغم من الأغلبية الكبيرة التى كانت لها فى المجلسين ، و بنى هذا العزل على أن الأئتلاف بين حزبى الوفد والأحرار الدستوريين الذى قامت على أساسه الوزارة قد أصيب بصدع [1] وما من شك فى مخالفة هذه الأقالة للدستور . لأنه بالرغم من تصدع الأئتلاف بين الحزبين المكونين للوزارة كان للوفد وحده الأغلبية الساحقة لافى البرلمان فقط بل فى الأمة أيضا و بين صفوف الناخبين.وأقالة الوزارة فى هذه الظروف لايمكن ان يقصد به الرجوع إلى الأمة لأستشارتها او الأحتكام اليها بل أبعاد الحزب الذى له الأغلبية فى البلاد ، و بالتالى تعطيل الحياة النيابية الدستورية . وهذا ما وقع فعلا. فني ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ صدر الأمر الملكي رقم ٣٨ لسنة ١٩٢٨ الى محمد محمود باشا زعيم الأحرار الدستوريين (حزب الاقلية) بتأليف الوزارة الجديدة ، وصدر المرسوم الملكى بتشكيلها فى ٢٧ يونيو . وفى اليوم التالى أجل أنعقاد البرلمان لمدة شهر. وفى ١٩ يوليو صدر الأمر الملكى رقم ٤٦ لسنة ١٩٢٨ بوقف تطبيق بعض مواد الدستور ، وبحل مجلس النواب والشيوخ لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد . ولكن هذه « الديكتاتورية » لم تدم فى الواقع الا ١٧ شهراً ، اذ على أثر المفاوضات بين الحكومتين الأنكليزية والمصرية التى انتهت إلى مشروع معاهدة هندرسون — محمد محمود ، طلبت الحكومة الأنكليزية ، برئاسة المستر ما كدونالد (حزب العمال)

---

(١) صورة الأمر الملكى رقم ٣٧ سنة ١٩٢٨ «بأقاله حضرة صاحب الدولة مصطفى النحاس باشا» المنشور بالوقائع المصرية ٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨ ص ١ من العدد ٥٤ « غير أعتيادى » .

« عزيزى النحاس باشا »

« لما كان الائتلاف الذى قامت على أساسه الوزارة قد أصيب بصدع شديد فقد رأينا أقالة دولتكم شاكرين لكم ولحضرات الوزراء زملائكم ما أديتم من عمل فى خدمة البلاد»

صدر بسراى عابدين فى ٧ محرم سنة ١٣٤٧ (٢٥ يونيه سنة ١٩٢٨) .

فى ذلك الوقت ، أستشارة الأمة المصرية فى هذا المشروع بأجراء انتخابات حرة . وأدى ذلك الى تولى الوفد الوزارة من جديد ولمدة قصيرة فى سنة ١٩٣٠ (الوزارة النحاسية الثانية) (١) .

فالتجربة الوحيدة عندنا منذ أعلان دستور سنة ١٩٢٣ ، لعزل رئيس الدولة لوزارة حائزة على ثقة البرلمان ، لم تترك أثرا حسنا فى النفوس لمخالفتها الصريحة للدستور. وفى الواقع يجب أن يظل هذا الأجراء استثنائيا محضا لا يلجأ اليه رئيس الدولة الا اذا ثبت لديه - بقرائن عديدة كما قلنا - أن الوزارة القائمة والاغلبية البرلمانية اصبحتالاتمثلان أغلبية الناخبين تمثيلا صحيحا . وأقالة الوزارة فى هذه الظروف لايستدعى فقط حل المجلس المؤيد للوزارة المذكورة ، بل أيضا عمل انتخابات جديدة للتثبت من رأى الأمة ولعرض الخلاف بين رئيس الدولة من جهة والوزارة وأغلبيتها البرلمانية من جهة اخرى على الناخبين ، ومتى قالت الامة كلمتها وجب ان يخضع لها الجميع .

٤) *سلطة رئيس الدولة فى حل البرلمان (أو مجلس النواب) حلا رئيسيا :*
حق الحل - كجميع السلطات الدستورية الأخرى - لا يتولاه رئيس الدولة البرلمانى (الملك او رئيس الجمهورية) الا بواسطة وزرائه ، وفى معظم الأحيان بناء على مشورتهم. فاذا تحرج مركز الوزارة أمام البرلمان امكنها الرجوع الى رئيس الدولة لتستصدر منه مرسوما بحل مجلس النواب . وهذا هو الحل الوزارى Dissolution Ministerielle ، أذ الوزارة هى التى طلبته وأشارت به للدفاع عن نفسها ضد برلمان يناوئها ويرغب فى أسقاطها . ولكن قد يقع عكس ذلك تماما : تريد الوزارة القائمة أن تحتفظ بالبرلمان لأنه يؤيدها ولأن لها فيه الأغلبية ، ويرى رئيس الدولة على العكس أن الوزارة والبرلمان أصبحا لا يمثلان الأمة، فما الذى يستطيع عمله ؟ أتحرمه من حق الحل ودعوة مجلس جديد أكثر تمثيلا للناخبين من المجلس الموجود بحجة أن الوزارة لا توافق

---

(١) أستقالت هذه الوزارة بعد فشل المفاوضات الأنكليزية المصرية فى سنة ١٩٣٠ وتشكلت بعدها وزارة إسماعيل صدقى باشا فأستصدرت أمراً ملكياً بألغاء دستور سنة ١٩٢٣ وأستبداله بدستور ٢٢ أكتوبر سنة ١٩٣٠ الذى ألغى بدوره فى ٣٠ نوفمبر ١٩٣٤ .

على حل هذا الأخير ؟ كلا. انه يلجأ فى هذه الحالة إلى إقالة الوزارة ، ودعوة وزارة جديدة تقوم بحل المجلس . ويسمى الكتاب هذا الحل بالحل الرئيسى او الملكى dissolution présidentielle ou royale لأن رئيس الدولة نفسه (رئيس الجمهورية أو الملك) هو صاحب الفكرة فى حل المجلس خلافا لرأى وزرائه ، وهو الذى نفذها بأقالة الوزارة القائمة ودعوة وزارة أخرى قبلت أن تقوم به . ونرى من ذلك أن الحل الرئيسى أو الملكي ، وأقالة الوزارة الحائزة على ثقة أغلبية البرلمان ، أجراءان مرتبطان متلازمان ، لأن أقالة الوزارةالقائمة هى المقدمة الضرورية للحل المذكور . فما قلناه عن أقالة الوزارة المتمتعة بثقة البرلمان نقوله أيضا عن الحل الرئيسى : يجب أن لايلجأ اليه رئيس الدولة إلا إذا توفرت لديه القرائن على أن الأمة غير موافقة على خطة نوابها .

واحسن مثل للحل الرئيسي هو ما وقع فى فرنسا سنة ١٨٧٧ . هال رئيس الجمهورية فى ذلك الوقت ، المارشال مكماهون (وكان فى قرارة نفسه ميالا الى عودة الملكية) ، مارآه من أندفاع الأغلبية البرلمانية المكونة من أحزاب اليسار فى الطريق المؤدى الى توطيد الحكم الجمهورى ، فأرغم الوزارة الممثلة لهذه الأغلبية (وزارة Jules Simon) على الأستقالة فى ١٦ مايو سنة ١٨٧٧ وألف وزارة من أحزاب اليمين برئاسة ال Duc de Broglie ، فاجلت البرلمان لمدة شهر ،وحصلت أثناء ذلك على موافقة مجلس الشيوخ على حل مجلس النواب. ولكن أسفرت الأنتخابات عن فوز الأغلبية الجمهورية القديمة وأراد المارشال أن يقاوم فاستبدل وزارة بروجلى بوزارة أخرى من أحزاب اليمين أيضا لكنه اضطر فى النهاية الى الخضوع لأرادة البرلمان المتفقة مع أرادة الأمة وتأليف وزارة من أحزاب اليسار (وزارة Dufaure) . وكانت هذه هى المرة الاولى وألاخيرة التى حل فيها مجلس النواب الفرنسى منذ سنة ١٨٧٥ للآن.

***

ظاهر مما تقدم ان وظيفة رئيس الدولة البرلمانى ليست وظيفة صورية عديمة الفائدة كما يتوهمها البعض . فى استطاعته ، خصوصاً اذا كان ملكا، ان يؤدى الى أمته خدمات جليلة بدون ان يتجاوز واجباته الدستورية او يتدخل فى الحكم بمالا يتفق وتقرير

عدم مسئوليته . والأمثلة على ذلك كثيرة الملكة فكتوريا ، ادوارد السابع ، جورج الخامس فى انكلترا . ليوبلد الثانى ، البير الأول ، فى بلجيكا . وفى قدرته خصوصا فى الدول الحديثة العهد بالنظام النيابى، والتى لم تنضج بعد سياسيا،أن يضع العراقيل فى سبيل توطيد هذا النظام بما يعود بالضرر على الجميع . ولا حاجة بنا الى القول أنه بقدر احترام الملك للدستور ، بقدر ديموقراطيته وأخلاصه لأمته ، تزداد محبة الأمة له والتفافها حول عرشه وتقديرها للاسرة المالكة . أن خير خدمة يؤديها رئيس الدولة البرلمانى هي – فى الظروف العادية – أسداء النصح والأرشاد الى وزرائه ، لا التدخل الفعلى فى شئون الحكم . اما أذا اختل التناسب والأنسجام بين الوزارة والبرلمان ، أو بين الوزارة واغلبيتها البرلمانية من جهة ومجموع الأمة من جهة أخرى ، فمن حق الملك أو رئيس الجمهورية البرلمانى ، بل من واجبه ، أن يتدخل لا لينفذ سياسته الخاصة أو وجهة نظر شخصية ، بل للوقوف على ارادة أغلبية الامة ،وارغام جميع الهيئات والسلطات على أحترامها والسير على مقتضاها . فهو المرشد الأعلى ، والحكم النزيه ، والملجأ الأخير .

لقد عرفت مصر منذ اعلان دستور سنة ١٩٢٣ أزمات دستورية وسياسية خطيرة ، بعضها راجع الى عدم ثبات العلاقات الانكليزية – المصرية ، و بعضها الى عدم استقرار النظام النيابى البرلمانى نفسه . والأمنية التى تصبو اليها نفس كل مصرى الآن ، بعد عقد معاهدة التحالف والصداقة مع بريطانيا العظمى وتسوية مسألة الامتيازات الاجنبية، هى أن يكون «العهد الجديد» الذى بدأ فعلا فى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ بمباشرة جلالة الملك الشاب ، فاروق الأول ، لسلطاته الدستوريه ، عهد رخاء وسعادة لمصر والمصريين ، عهد تسمو فيه المصلحة العامة على جميع الأعتبارات والمصالح الشخصية .

٣ — أزمة النظام البرلمانى

أشرنا فيما سبق إلى أزمة الديموقراطية والنظام النيابى وظهور الحكم الديكتاتورى فى السنوات الأخيرة فى كثير من الدول الأوروبية (كأيطاليا الفاشيستية ، أسبانيا فى عهد الجنرال پريمو دى ريفيرا ، البرتغال ، پولونيا فى عهد المرشال چوزيف

بلسودسكى ، روسيا البلشفيـــة ، المانيا الهتلرية . . .) وربما كان نصيب الدول ذات النظام البرلمانى من هذه الأزمة أكبر من غيرها (كل من إيطاليا وأسپانيا والبرتغال و پولونيا وألمانيا كانت تأخذ بالنظام البرلمانى) . ولسنا نريد الآن الأفاضـــة فى هذا الموضوع الذى كتب فيه الفقهاء الدستوريون [1] وتناولته المجلات السياسية بل والجرائد اليومية فى مختلف البلاد ، أنما نود هنا فقط أن ندلى ببيان موجز عن أهم العوامل التى أدت الى ظهور هذه الأزمة وأستحكامها . أما هذه العوامل فهى : —

١ — ضعف السلطة التنفيذية . ٢) هبوط مستوى الكفــاءة لدى رجال الحكومة وأعضاء البرلمان . ٣) مرض الحزبية وما قد ينجم عنه من تفكك فى قوى الأمة . ٤) خطر النقابات فى بعض البلاد . ٥) عيوب الأجراءات الداخلية للبرلمانات (الأطالة فى الكلام والجدل والمناقشات) . ٦) فساد النظم الانتخابية . ٧) عدم ملاءمة النظام القائم لعقلية الشعب وأستعداده .

---

(١) عنى الأتحاد البرلمانى الدولى بدراسة أزمة النظام البرلمانى فى العالم وتعرف أسبابها ، فلما عقد مؤتمره السنوى فى ٢٢ أغسطس سنة ١٩٢٤ بسويسرا عهد لأحدى لجانه (اللجنة الخاصة بالمسائل السياسية) درس النظام البرلمانى فى مختلف الدول وتقديم تقرير الى المؤتمر التالى . فوجهت اللجنة المذكورة السؤال الى خمسة من مشاهير الأساتذة المعروفين بمؤلفاتهم الفقهية (وهم لاسكى، ولا رنود، وبورجو، وموسكا، و بون) لتقف على آرائهم فى المطاعن والأنتقادات الموجهة الى النظام البرلمانى من جهات مختلفة ولألتماس العلاج لهذه الحالة . وقد جمعت أجابات هؤلاء العلماء الخمسة فى كتيب ظهر باللغة الفرنسية بعنوان .

L'Evolution actuelle du régime parlementaire, cinq reponses à une enqête de l'Union interparlementaire par : Laski (Londres), Borgeaud (Suisse), Larnaude (Paris), Moska (Rome) et Bonn, (Berlin), 1928.

أنظر أيضاً فى أزمة النظام البرلمانى (والنيابى بوجه عام) مقال الأستاذ جوزيف بارتليمى « أزمة الديموقراطية النيابية » فى مجلة القانون العام Revue du Droit Public سنة ١٩٢٨ ص ٥٨٨ . ومقال الأستاذ L. Lowell ، فى نفس المجـــلة ونفس السنة . وباللغة العربية « مجموعة رسائل فى الأنظمة الدستورية والأدارية والقضائية» للدكتورين عبد السلام بك ذهنى ووايت ابراهيم ، الرسالة الثانية ص ١١٣ وما بعدها « امراض الديموقراطية والأزمات السياسية » ، والمراجع العديدة الواردة فيها .

١ - **ضعف السلطة التنفيذية :** - لاحظ بحق بعض علماء الدستور[1] أن من أسباب أفلاس النظم البرلمانية وعجزها عن معالجة المشاكل الجديدة ، مما أدى إلى ظهور الديكتاتورية ، ما هو مشاهد من أختلال التوازن بين السلطتين التشريعية والتنفيذية فى كثير من الدساتير الأوربية الحديثة ، ذلك الأختلال الذى يرجع السبب فيه إلى الخطأ الذى شاع من الناحية البسيكولوجية عند واضعى تلك الدساتير ، وجعلهم - تحت تأثير ذكريات الحكم الأوتوقراطى القديم وقطعاً لدابره - يغالون فى تقييد سلطة الحكومة ويقررون الكلمة الأخيرة والتفوق للمجالس النيابية ، ظناً منهم أن ذلك أحفظ لسلطة الأمة وأضمن وسيلة لعدم استبداد السلطة التنفيذية بالأمر . وفاتهم أن البرلمانات لا يمكن أن تحل محل الحكومة ، وأنه أن صح التخوف وأتخاذ الحيطة ضد السلطة التنفيذية فى البلاد الأوتوقراطية - حيث أعتادت الأمة ، كما قال المغفور له سعد زغلول باشا ، أن تنظر إلى الحكومة نظرة الطير إلى الصائد لا الجيش إلى القائد - فان الحال بخلاف ذلك فى الدول الديموقراطية البرلمانية . الحكومة فى هذه الدول ما هى إلا وليدة أرادة البرلمان وبالتالى الشعب ، وهى خاضعة لرقابته، وتستمد حياتها وسياستها العامة منه . هذا علاوة على أن الحل الذى أخذت به الدساتير الأوربية المذكورة ، من تقرير تفوق السلطة التشريعية على التنفيذية وأضعاف هذه الأخيرة ، لا يتفق والحياة العصرية الحاضرة بأوروبا بعد أن وضعت الحرب العالمية أوزارها ، وما كان لتلك الحرب من هول وخطورة ، وما ترتب عليها من أضطراب فى الحياة السياسية والأقتصادية والأجتماعية ، ومشاكل متنوعة لاحصر لها . وطبيعى أن يترتب على إضعاف السلطة التنفيذية فى هذه الظروف عجز الحكومات عن معالجة تلك المشاكل ، وأن يتولد عن ذلك العجز روح أستياء عامة فى الشعب تدفعه إلى النفور من النظام البرلمانى الممسوخ الذى قرره دستور البلاد ، وتجعله يتلمس

---

(١) أنظر على الخصوص كتاب الأستاذ مركين جترفتش

B. Mirkin-Guetzevitch, Les Nouvelles Tendances du droit Const. Paris 1931, P. 208-209 et 214 et.

العلاج فى إقامة (أو الرضاء بقيام) حكومة قوية تعمل وتنفـذ ، إذ الحكومة القوية المنتجة ، والحكومة المبتكرة المنشـأة ضرورية فى الوقت الحاضر. فاذا لم يستطع النظام البرلمانى أن ينتج مثل هذه الحكومة، تكفلت الديكتاتورية بذلك، اللهم إلا إذا غرقت البلاد فى بحار الفوضى[1] .

وهذه إيطاليا قد ظهر فيها موسولينى « والفاشزم » — الذى لا يدين إلا القوة ولا يقوم إلا على سيادة السلطة التنفيـذية على ما عداها ممثلة فى شخص الزعيم أو الدوتشى[2] — عقب أن فشلت الحكومات الايطالية البرلمانيـة المتوالية فى مقاومة

---

(١) لاحظ لارنود Larnaude أحد العلماء الخمسـة الذين استشارهم الأتحاد البرلمانى الدولى والعميد السابق لكلية حقوق باريز ، أن النظام البرلمانى كما هو اليوم يجب أن تتناوله يد الأصلاح أو أن يتلاشى ! . . . فأذا لم يتهيأ له أصلاح نفسه فسوف يزول وتحل محل الفوضى . . . » (أو الديكتاتورية) .

(٢) بالرغم من أن موسولينى هو زعيم أيطاليا الأوحد الا أنه مع ذلك لايمكن أعتباره رئيساً للدولة لأن هذا المركز يشغله الملك فكتور عمانويل من أسرة سافوا . ومركز موسولينى الرسمى فى الدولة هو رئيس مجلس الوزراء أو رئيس الحكومة . ولكن الفرق كبير بين مركزه هنا ومركز رئيس الحكومة أو رئيس الوزراء فى دولة برلمانية كانجلترا أو فرنسا وبلجيكا ومصر . ففى هذه الدول رئيس الوزراء مسئول أمام البرلمان أو مجلس النواب على الأقل . وهو عادة زعيم الأغلبية البرلمانية . ثم أن المسائل الهامة لا يقررها رئيس الوزارة وحـده فى الدول البرلمانية بل مجلس الوزراء كما رأينا . والقرارات تؤخذ فيه بالأغلبية أى أن رئيس الوزارة يخضع لرأى أغلبية زملائه . أما رئيس الحكومة الأيطالية (موسولينى) فى النظام الفاشستى الحـالى فهو لا يخضع للبرلمان وليس مسئولا أمامه . وهو الذى يقرر وحده السياسة العامة للوزارة ، وما مجلس الوزراء الا هيئة للمشورة والمداولة فقط، ولا يخرج الوزراء عن كونهم مرؤوسين للوزير الأول الذى يرسم لكل منهم طريق عمله . وجرى موسولينى فى خطته على أن لا يترك المراكز الوزارية طويلا لنفس الأشخاص، ولذا فهو يعزل من وقت لآخر وزرائه ويحيلهم على مراكز اخرى كما فعل مع «بالبو» وزير الطيران سابقاً وحاكم مستعمرة ليبيا (طرابلس) الآن ، « وجراندى » وزير الخارجية سابقاً وسفير أيطاليا فى انجلترا فى الوقت الحاضر وغيرهما . وكثيراً ما يحتفظ « الدوتشى » لنفسه بعدة وزارات يشرف عليها كلها معاً، وفى وقت من الأوقات بلغت هذه الوزارات سبعة . ونظراً لهذا المراكز الأستثنائى «لرئيس

الأضطرابات الأشتراكية المتطرفة، وعجزت عن المحافظة على الأمن والسكينة فى أنحاء المملكة، وعمت الفوضى، وكثرت حوادث الأعتداء على الجنود القدماء، واستيلاء الفلاحين على الأملاك الزراعية، واحتلال العمال للمصانع كاحتلالهم لمصانع «فيات» الخ. ولم يتول پريمو دى ريڤيرا الحكم فى حينه بأسبانيا (١٩٢٣ - ١٩٣٠)، وينفرد به إلا بعد أن تهيأت له أسباب ذلك من جراء ما ظهر من ضعف البرلمان والحكومة، وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة لهتلر والنظام «النازى» فى المانيا.

٢ — *ضعف مستوى رجال الحكومة والبرلمان* : يلاحظ نقاد عديدون أن مستوى الكفاءة فى أغلب برلمانات العالم هبط عن ذى قبل ويعللون ذلك بانتشار الديموقراطية وذيوع الأقتراع العام. أذ وضع أختيار النواب فى يد عامة الشعب لا يضمن أنتخاب رجال أكفاء ذوى دراية تامة بالمسائل ومختلف الأعمال التى يلقى عليهم القيام بعبئها. ولهذا أثره فى رجال الحكومة أى الوزراء أنفسهم فى الدول البرلمانيه، لأنهم يختارون عادة من صفوف النواب. ويدهش البعض أنه بينما تشترط شروط هامة من شهادات وأمتحانات وكفاءات خاصة فيمن يزاول عملا حراً كالمحاماة أو

الحكومة «أو الوزير الأول فى النظام الفاشستى الأيطالى فأن شخصه وسلطته أصبح كلاهما موضعاً لحماية خاصة من جانب القانون بما يحكى فى البلاد الأخرى الحماية المقررة لرئيس الدولة نفسه الملك أو رئيس الجمهورية). ومن أجل هذا صدر قانون فاشستى فى أوائل سنة ١٩٢٦ يقضى بمعاقبة كل من يعتدى على حياة رئيس الحكومة أو على كرامته بالأشغال الشاقة المؤبدة، ويعاقب بالحبس لمدة قد تبلغ ٣٠ شهراً كل من يهين رئيس الحكومة بالقول أو العمل. والنظام الأيطالى الحالى يستند — كما نعلم — الى حزب واحد هو حزب الفاشست ومؤسسه ورئيسه هو موسولينى. ويضم حزب الفاشست الآن ما يزيد على مليون ونصف من الأعضاء ويسير على نظام محكم دقيق. وله مجلس أعلى «مجلس الفاشست الأعلى» يتكون من كبار رؤساء الحزب. وقد أعترف بوجوده رسمياً (وبوجود الحزب ذاته) فى سنة ١٩٢٨ فأصبح ركناً أساسياً من أركان النظام الدستورى للدولة كالملك ومجلس النواب ومجلس الشيوخ «وهو فى الواقع أهم هيئات الدولة بعد رئيس الحكومة. ويجب أخذ رأيه فى جميع التعديلات الدستورية، وهو الذى يضع قائمة المرشحين للنيابة بمجلس النواب ويعرضها على الشعب ليقبلها أو يرفضها.

الطب ، أوفيمن يلتمس وظيفة قضائية أوجامعية أوفنية بأحدى المصالح كالرى والهندسة مثلا، فأنه على العكس لا يشترط فى معظم الدول شرط ما من حيث الكفاءة لملء مراكز النيابة فى البرلمان ، أو لشغل أكبر وظائف الدولة، وهى وظائف الوزراء ورئاسة الجمهورية .

وقد أفاض العالم الدستورى جوزيف بارتيليمى فى موضوع اختيار أعضاء البرلمان ورجال الحكم فى الدول الديموقراطيـة فى كتاب له نشره سنة ١٩١٨ بعنوان « La Compétence dans la Démocratie » ولاحظ أنه يوجد بين أعضاء البرلمان المنتخبين من لا يصلحون للعمل فى أية وظيفة من الوظائف فى أصغر المقاطعات .

ومع ذلك يجب أن لا نغالى فى الحط من قدر البرلمانات العصرية وكفاءة أعضائها. فاحتواء كل برلمان من البرلمانات على أناس لايصلحون للعمل بأى وظيفة من الوظائف ليس معناه أن جميع الأعضاء فى مستوى هو دون المتوسط، أو أن الكفاءات معدومة فى هذه البرلمانات . وفى اعتقادنا أن مايشكو منه الجميع من عجز البرلمانات وضعف رجال الحكم لا يعود إلى هبوط مستوى الكفاءة بقـدر عودته إلى زيادته كمية العمـل والأعباء التى تتطلبها الحياة الحاضرة من هذه البرلمانات وتلك الحكومات .

فى الثلث الأول من القرن الماضى كانت الميزانية فى دولة كفرنسا مثلا لا تتجاوز المليار من الفرنكات ، فأصبحت فى الوقت الحاضر تناهز الخمسين مليـارا ، كان عدد القوانين التى يطلب من البرلمان سنها فى كل عام بضـعة قوانين فقط ، فأصبحت فى الوقت الحاضر أضعاف أضعاف ما كانت عليه ، كان عدد الأسـئلة والاستجوابات التى توجه فى كل دورة الى الوزراء محدوداً ، فصار الآن مرهقاً . وقد تشعبت وظائف الدولة وتنوعت ، وارتبكت شئون الحيـاة وتعقدت ، وأصبح للمسائل الاقتصـادية والمالية فى عصرنا شأن غير شأنها الأول ، وهذه المسائل وماهى عليه من دقة وخطورة لا يدركها إلا الأخصائيون الذين درسوها ، وعركوا شـئونها ، ووقفوا على دقائقها ، ولا يستطيع الوسط السياسى البرلمانى القيام بأمر معالجتها .

٣ — مرض الحزبية وما قد ينجم عنه من تفكك فى قوى البلاد : النظـام

البرلمانى يقوم على أساس الأحزاب . هذا ماقلناه ونكرره . ولكن للحزبية خطرين : الأول – تعدد الأحزاب وتشعبها مما يجعل الحكم عسيراً . والثانى – طغيان النزعة الحزبية على كل ما عداها من الاعتبارات بما في ذلك الروح القوميـة وفكرة الصالح العام . وقد استطاع الشعب الانكليزى أن يتحاشى هذين الخطرين . فالى عهد قريب كان عدد الأحزاب الأنكليزية كما نعلم اثنين ، حزب المحافظين وحزب الأحرار ، فأذا ما تولى أحدهما الحكم قام الثانى بوظيفة المعارضـة . و بظهور حزب العمال أصبح عدد الأحزاب الظاهرة ثلاثة[1] . فعـدد الأحزاب فى انكلترا أقل منه فى الدول البرلمانية الأوربية الأخرى . ومن الجهة الثانية حالت تربية الشعب الانكليزى السياسية ، وأخلاق الأنكليز وطباعهم ، بل وما طبعوا عليه من روح رياضية صحيحة ، دون تحول الجدال والنقاش والتنافس الحزبى إلى صراع عنيف وخصومات شخصية تهدد مصالح البلاد وتضر بحياتها الدستورية .

أما أكثر الدول البرلمانية الأخرى فلم تستطع أن تقف من الحزبيـة عند حد الأعتدال . ففى فرنسـا وايطاليا ، قبل النظام الفاشستى ، والمانيا فى عهد دستور ڤيمر وقبل النظام النازى ، وبولونيا وغيرها ، بلغ عدد الأحزاب السياسية حداً جعل قيام وزارة قوية تعتمد على أغلبية منسجمة أمراً مستحيلا[2] ،فكثرت الأزمات الوزارية ، وتزعزع بذلك ركن الثبات والأستقرار فى الأداة الحكومية .

وطغت النزعة الحزبية فى هذه البلاد على كل أعتبار آخر . فالوصول إلى الحكم ، والبقاء فيه ، والتنكيل بالخصوم السياسيين ،وملء المراكز الحكومية بالأنصار والمريدين ، كل ذلك فى المقام الأول . أما مصلحة الأمة أو ما اتفق على تسميته بالصالح العام ففى المرتبة الثانية . فاذا ما تقلد حزب من الأحزاب مقاليد الحكم عمل خصومه على

---

(١) هذا أذا ضربنا صفحاً عن الحزب الشيوعى والفاشستى وكلاهما لا يزال فى حداثته ولا يعلم بعد مصيره ، وعن الأنقسام الذى وقع منذ سنة ١٩٣١ فى كل من حزبى الأحرار والعمال .

(٢) بلغ عدد الأحزاب فى أيطاليا وحدها قبل زحف الفاشست على روما فى اكتوبر سنة ١٩٢٢ وقيام زعيمهم موسولينى بأعباء الحكم ٣٥ حزباً !

الكيد له والحط من قدره وتلويث سمعته وتلمس الوسائل لأسقاطه وخلق الصعوبات والمشاكل في وجهه . وأصبح التنافس الحزبي مثاراً للتباغض والضغائن والأحقاد . وطبيعي أن تتأثر الحياة الدستورية ومصالح الدولة بهذا التطاحن والشقاق بين أبناء الوطن الواحد . هذا التنازع الحزبي وما ينتج عنه من أضرار جسيمة بحياة الدولة وتفويت لمصالحها ، من الأسباب الهامة التي مهدت السبيل لظهور الديكتاتورية. فالشعب ، وقد سئم هذا النزاع ومنظره وشعر بمضاره ، لا يتردد كثيراً في الأنقياد وراء زعيم قوي يرسم له مثلا أعلى يعنيه بتحقيقه [1] ويعمل على جمع كلمته وتوحيد جهوده .

ومما يزيد مرض الحزبية وبالا في العصر الحاضر أزدياد قوة ونفوذ الأحزاب الاشتراكية والشيوعية عقب الحرب العظمى على الخصوص . والأحزاب المذكورة تعمل دائبة في كل دولة توجد فيها على القضاء على الرأسمالية وبالتالي على تقويض أركان نظم الحكم القائمة الآن . ومن الثابت الجلي أن هذه الأحزاب بأي بلد كانت أنما تتلقى الوحي من موسكو ، وهي على أتصال وثيق برجال روسيا البلشفية . وذلك مصدر خطر حقيقي على الدولة واستقلالها . ولذا كان من اكبر ما أتجه اليه هم كل من موسولينى في ايطاليا وهتلر في المانيا هو محاربة الشيوعية والأشتراكية الدولية والقضاء عليها .

٤ — **خطر النقابات على الدولة** : تكونت النقابات في الأصل للدفاع عن مصالح الجماعة التي تمثلها كل نقابة ، وللتعبير عن إرادتها أزاء أرباب العمل وأولى الشأن، ولكن لم تلبث الحركة النقابية بعد أن اشتدت في الدول الأوروبية على الخصوص وتجاوزت دور النقابات المحلية الصغيرة الى أتحادات ضخمة منظمة كبيرة تضم

---

(١) كأعادة مجد روما القديم في « البروجرام » الفاشستى ، وتحرير المانيا من قيود معاهدة فرساى والنهوض بها الى المرتبة الأولى بين دول العالم اجمع في « البروجرام » النازى . ولنذكر هنا ما قاله الكاتب الأجتماعي الفرنسى الكبير جوستاف ليبون « تصبح الأمة قوية اذا تملكتها فكرة من شأنها أن تولد عند جميع أهلها أحساسات واحدة وافكاراً واحدة وأن تجعلهم بحيث يعملون جميعاً أعمالا واحدة » . ولم تخف هذه الحقيقة الأجتماعية على زعيمى أيطاليا والمانيا .

العشرات بل مئات الألوف من العمال،أن أصبحت خطراً على كيان الدولة، وصارت تميل معتزة بقوتها إلى الالتجاء لطرق العنف (كالاضراب أو التهديد به) لأملاء أرادتها، لا على أرباب العمل وحدهم، بل على رجال الحكم والبرلمان الحصول على ماترغبه من التشريعات[1]. وزاد فى خطورة ذلك أنضمام عمال المصالح العامة ذات الصبغة التجارية أو الصناعية (كعمال السكك الحديدية الحكومية والتلفونات والتلغرافات ومصانع الذخيرة وغيرها الخ) بل وفئات كبيرة من الموظفين فى المصالح الأدارية البحتة، كالمعلمين، إلى هذه الحركة النقابية .أن تشكيل أو انضمام المستخدمين والموظفين لنقابات من ضمن وسائلها التهديد بالأضراب للحصول على ما تريد لا يتفق بتاتا وحسن سير المصالح العامة،ولا مع الطاعة الواجبة على المرءوسين للرؤساء.

ولكن إن امكن تحريم تأليف النقابات على فئة معينة من الأفراد (كالموظفين) فأن من العبث التفكير فى القضاء على الحركة النقابية كلية، أذ نزعة التجمع لدى الأفراد من النزعات الغريزية التى يصعب مقاومتها . ولذا فالأفضل حتى لا تظل النقابات، هذه القوى الجديدة الفعالة، خطراً مستمراً على الدولة ونظامها، تنشأ وتنمو بمعزل عنها، أن تنظم تنظيما قانونياً تحت أشراف الدولة نفسها . هذا مافطن اليه النظام الفاشستى الأيطالى فأنه لم يحرم النقابات ولم يحاربها، بل أخضعها اليه خضوعا تاماً بقوانين دقيقة أكسبت هذه النقابات صبغة رسمية، وفى الوقت نفسه ضمنت للدولة الأشراف التام عليها والكلمة العليا فى شئونها، عملا بهذه القاعدة الفاشستية « كل شىء للدولة ولا شىء خارج الدولة أو ضدها »[2].

---

(١) لقد أمكن لأحد مؤلفى هذا الكتاب أن يشاهد عن قرب مبلغ تدخل أتحادات نقابات الموظفين وغيرهم فى أعمال الحكومة والبرلمان الفرنسى فى سنة ١٩٣٣ وكيف كان لتدخل هذه النقابات شأن كبير فى إسقاط عدة وزارات فى هذه الفترة أهمها وزارة المسيو بول بونكور فى آخر يناير سنة ١٩٣٣ وما أعقب ذلك من شعور عام بفساد النظام البرلمانى الفرنسى والنظام البرلمانى على وجه عام.

(2) "Tout dans l'Etat, rien hors l'Etat, rien contre l'Etat".

٥ - **عيوب الأجراءات الداخلية للبرلمانات** :- وجه الكثيرون اللوم الى الطرق التى تتبع لأنجاز العمل داخل البرلمان، وأخذوا على أعضاء البرلمانات العصرية (وعدد كبير منهم من المحامين) ميلهم وأغراقهم فى الكلام والجدل والمناقشات والخطابة فى أشياء قد تكون خارج المواضيع المبحوث فيها . هذا يتكلم ليظهر أسمه فى الجرائد أو فى مضبطة الجلسة، وذاك يقدم اقتراحا أو يلقى سؤالا لكي « يثبت وجوده » أمام ناخبي دائرته الخ. ولا يكاد يعرض على المجلس مشروع من المشروعات حكومياً كان أو برلمانيا حتى تنهال عليه التعديلات من كل حدب وصوب بالحذف أو الزيادة أو التحوير، وما يجره ذلك من تعطيل وتسويف وتضييع للوقت فيما لايجدى .. هذا ماقيل و يقال. وأن كان فى ذلك القول بعض الصحة ففيه أيضاً نصيب كبير من المغالاة . يجب أن لاتنسى أن المجالس البرلمانية مجالس كلامية وظيفتها قبل كل شيء مناقشة مايعرض عليها لامجرد الأقرار والتسجيل . وأن كان فى كل برلمان من برلمانات العالم من يتكلم حبا فى الظهور ليس إلا ، فأكثرية النواب لحسن الحظ فى معظم البلاد ليست من هذه الفئة . ومن السهل تقصير وقت الكلام المسموح به لكل خطيب وتقييده وتحديده فى اللائحة الداخلية . وإذا كان باللائحة عيوب فمن السهل إصلاحها إذا صحت عزيمة المجلس . ومتى توفرت لدى المجلس لائحة طيبة ورئيس ماهر، يحرص على تطبيقها بدقة على الجميع، أمكن ملافاة الكثير من الأنتقادات المتقدمة. وقبل أن نوجه النقد للمجالس النيابية ونتهمها بأضاعة الوقت فيما لايجدى ، يجب أن نلاحظ بعين الانصاف ماتقطعه هذه المجالس من أشواط الاعمال ، وما تنجزه منها فى كل دورة برلمانية، لنعلم أن النفع يربو بكثير على الضرر ، وأن هناك من الاعمال البرلمانية والتقارير مايستلزم جهودا حقيقية وعناءاً كبيراً من النواب وموظفي البرلمان.

٦- **فساد النظم الأنتخابية** :- والنظم الانتخابية ضلع فى أزمة النظام البرلمانى والنيابى على وجه العموم فعلى كيفية اختيار النواب يتوقف إلى حد كبير نجاح أو فشل هذا النظام . وقد انتقد كتاب عديدون أخذ الأغلبية الساحقة من الدول فى الوقت الحاضر

بمبدأ الاقتراع العام والترشيح العام [1] بدون مراعاة لحالة الأمة، وما وصلت اليه من تعليم وثقافة وتربية سياسية ، مظهرين ماهذا من الأثر في هبوط مستوى الكفاءات في البرلمان وفي تمكين نفر من الوصوليين ، الذين لاهم لهم ألا أستغلال مراكزهم وسلطتهم ، من الفوز بالعضوية . ووجود هذه الفئة المغرضة المجردة من النزاهة في البرلمانات المصرية لا يشرف هذه البرلمانات ويسيء إلى سمعة النظام البرلماني نفسه . ورأينا من جهة أخرى كيف أدى أخذ بعض الدول بنظام التمثيل النسبي ألى كثرة الاحزاب وتقلقل الوزارات وضعف الحكومة والبرلمان . فكل أصلاح برلماني لايقترن في الوقت نفسه بأصلاح ماظهر فساده من نظم الأنتخاب مقضي عليه بالفشل . هذه حقيقة لايجب إغفالها .

٧ — *عدم ملائمة النظام القائم لعقلية الشعب وأستعداده* : الأنظمة السياسية أكثر الأنظمة القانونية أعتبارية أو نسبية ، فنجاح نظام من نظم الحكم في دولة من الدول لا يستلزم حتما نجاحه في كل دولة أخرى ، بل ما يصلح لدولة معينة في زمن معين قد لا يصلح لنفس هذه الدولة في زمن آخر . والنظام البرلماني كغيره من نظم الحكم لا ينمو ويزدهر إلا إذا وجد البيئة الصالحة له . لقد نجح في أنجلترا وكندا وغيرها من الممتلكات المستقلة البريطانية (Dominions) لملائمته هنالك لعقلية الشعب وأستعداده . ونجح في دولة كتشيكوسلوفاكيا بالرغم من حداثتها ، اذ أنها لم تظهر للوجود وتتبوأ مكانها بين دول العالم الا عقب الحرب العظمى ، ولا زالت تشيكوسلوفاكيا متمسكة للآن بالمناهج الديموقراطية. ولكنه على العكس فشل في دولة كألمانيا تعود شعبها منذ قرون أن يحيا حياة عسكرية، وكانت إلى عهد قريب (١٩١٨) خاضعة إلى حكومة أقرب الى الأتوقراطية منها للديموقراطية .

• • •

هذا ويجب أن نراعي في حكمنا على النظام البرلماني وصلاحيته بوجه عام الظروف

---

(١) المقصود بالترشيح العام عدم إشتراط شروط خاصة من حيث الكفاءة والنصاب المالي في المرشح لعضوية البرلمان كما أن الأقتراع العام لايشترط شيئا من ذلك في الناخب.

الاستثنائية التى أكتاحت العالم طرا عقب الحرب الكبرى ، سواء فى ذلك الدول المتصرة أو المنهزمة ، التى أشتركت فى الحرب أو التى لازمت الحياد . منذ أكثر من عشرين عاما والدول تتخبط فى أزمات متنوعة أقتصادية وأجتماعية ونفسية فلا غرو أن يظهر أثر ذلك فى نظم الحكم وفى الحياة السياسية . يجب أن لا ننسى كذلك أن دولا كثيرة لم تعتنق النظام البرلمانى لأول مرة إلا حديثا جداً ، وليس بالغريب ولا بالمستغرب أن يجتاز هذا النظام فيها بضعة أزمات قبل أن يثبت ويستقر . لقد كان هذا شأن انجلترا نفسهـا ، مهد النظام النيابى البرلمانى ، فى القرن الثامن عشر ، وفرنسا فى القرن الماضى ، وهو ما خبرته مصر فى القرن الحالى ، فى السنوات الماضية القريبة.

الكتاب الثانى

الدستور المصري

صدر الدستور المصرى فى ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ بشكل منحة من الملك ومقرراً بالمادة ٢٣ أن جميع السلطات مصدرها الأمة وهذا تنازل من الملك، عن حقوق السيادة التى كانت له . ففى أول مارس سنة ١٩٢٢ أصدر جلالته أمراً كريماً باعداد مشروع لوضع نظام دستورى يحقق التعاون بين الأمة والحكومة فى ادارة شؤون البلاد . واستعانت الحكومة فى القيام بهذه المهمة بآراء هيئة معينة مكوّنة من ٣٠ عضواً فقامت تلك الهيئة (وهى لجنة الدستور أو لجنة الثلاثين) بما عهد اليها ، بعدأن كونت هى أيضاً -كما تقدم- لجنة فرعية من أعضائها وهى لجنة المبادىء العامة ، ورفعت مشروعها إلى الحكومة التى عرضته على اللجنة الاستشارية التشريعية اسوة بالقوانين العادية ، ثم فى ١٩ ابريل سنة ١٩٢٣ صدر الأمر الملكى رقم ٤٢ سنة ١٩٢٣ بوضع نظام دستورى للدولة المصرية .

وقد أجمل وزير الحقانية (وهو رئيس اللجنة الأستشارية التشريعية) فى المذكرة الآتى نصها ما فى الدستور من المزايا والحقوق وهذه المذكرة حررت قبل أصدار الدستور ببضعة شهور ، أى بعد فراغ اللجنة التشريعية من فحص مشروع ذلك الدستور ، ولما كانت مشتملة على تاريخ النظام النيابى فى مصر ومفسرة لبعض نصوص الدستور . رأينا اثباتها هنا وهى :

« إذا أريد فهم مرمى التغيير الذى سيطرأ فلا مندوحة عن أن نورد بالأيجاز ما يختلف به نظام الحكم الجديد عن النظام السابق ومن وجهة النظر هذه يجب أن تكون المقارنة بحكم المنطق بالمدة التى تقدمت الحرب العظمى لأن البلاد منذ سنة ١٩١٤ كانت خاضعة لنظام حكم استثنائى .

«ففى ١ يوليو سنة ١٩١٣ سن قانون نظامي جديد حل محل القانون النظامى الذى سن في ١ مايوسنة ١٨٨٣ ، و يؤخذ من ديباجة قانون سنة ١٩١٣ أن الغرض الأكبر من التعديل الذى أدخل على القانون النظامي وقانون الأنتخاب لسنة ١٨٨٣ هو إدغام مجلس شورى القوانين والجمعيـة العمومية فى مجلس واحد هو الجمعيـة التشريعية . وقد كان من أكبر البواعث على تسويغ هذا الأدغام أن ثثنية الهيئات النيابية فى سنة ١٨٨٣ لا تطابق نظام المجلسين الشائع فى معظم البلدان الأجنبيـة . فالجمعية العمومية لم تكن تجتمع إلا نادراً بل كان اجتماعها مرة كل سنتين عادة ، ولم يكن لها من السلطة التشريعية النافذة سوى حق الأقتراع على الأموال المقررة عقـارية كانت أو شخصية خلافاً لمجلس شورى القوانين ، فمع أن وظيفتـه كانت استشارية فقط، فانه كان فى الحقيقة يشترك اشتراكاً عظيم القدر فى سن القوانين

«و بأحكام قانون ١٨٨٣ كان مجلس شورى القوانين يؤلف من ٣٠ عضواً منهم ١٤ دائمون (بينهم الرئيس ونائب الرئيس) يعينون بأمر عال و ١٦ عضواً منتخباً منهم ١٤ ينتخبون فى الدرجة الثالثة بواسطة مجالس المديريات (بحساب مندوب من كل مجلس مديرية) وعضوان ينتخبان بالدرجة الثانيـة بواسطة مندوبى المدن والمحافظات . أما الجمعية العمومية فكانت بأحكام ذلك القانون عينه مؤلفة علاوة على الوزراء من أعضاء مجلس شورى القوانين ومن ٤٠ وجيهاً ينتخبهم ناخبون منتدبون بالدرجة الثانية

«أما الجمعية التشريعية التى أنشئت سنة ١٩١٣ فمؤلفة من الوزراء وهم أعضاء فيها بحكم مناصبهم ومن ٦٦ عضواً ينتخبهم ناخبون مندوبون بالدرجة الثانيـة ومن ١٧ عضواً معيناً

«فالقانون الذى سن سنة ١٩١٣ كان تقدماً محسوساً بالنسبة إلى القانون السابق له من جملة وجوه : -

١ - زيادة نسبـة الأعضاء المنتخبين إلى الأعضاء المعينين ووجود ٦٠ عضواً منتخباً كفل للبلاد تمثيلا يجعل لكل ٢٠٠ الف نسمة ممثلاً

٢ - تحسن عمليـة الأنتخاب تحسناً عظيماً بمعنى أن الأنتخاب صار فى جميع

الأحوال بدرجتين وأن عدد الناخبين المندوبين زاد زيادة عظيمة فقد صار لكل ٥٠ ناخباً ابتدائياً ناخب مندوب . أما قبل ذلك فانه لم يكن لكل مدينة أو قرية أو قسم سوى ناخب مندوب واحد مهما بلغ عدد السكان

٣ — كفل تمثيل الأقليات والمصالح أنه يتعين على الحكومة أن تختار الأعضاء المعينين من بعض طبقات الأهالى إذا لم تكن الانتخابات قد منحت هذه الطبقات تمثيلا وافياً

٤ — وأخيراً حل الانتخاب بالأكثرية المطلقة فى الأصوات محل الانتخاب بالأكثرية النسبية

«أما من جهة اختصاص الجمعية التشريعية فقد زيد زيادة يسيرة بتخويلها الحق فى اقتراح بعض المواد التشريعية والتوسع فى مناقشة الحكومة فى مشروعات القوانين والأوامر العالية التى تعرض عليها، ولكن إذا استثنينا مسألة الأموال الجديدة المقررة العقارية أو الشخصية، فان الحكومة ظلت حرة فى أن تعمل أو لا تعمل برأى الجمعية. ومع أن الوزراء معدودون مسؤولين من الوجهة السياسية عن أعمال ولى الأمر بحكم أمضائهم معه لم يكونوا خاضعين لمسؤولية برلمانية أمام الجمعية التشريعية التى ظلت مصطبغة بصبغة مجلس استشارى أكثر منها بمجلس تشريعى

« ودارت رحى الحرب بعد عقد الفصل الأول من فصول جلسات الجمعية التشريعية ببضعة أشهر فلم تجتمع من ذلك الحين لأن عقدها أجل الى هذا اليوم ، ولأن الأعمال التى تعمل لتجديد انتخاب أعضائها أوقفت . ومن الجهة الأخرى بسط الحكم العرفى البريطانى فى البلاد كلها من شهر نوفمبر سنة ١٩١٤ ولم يلغ حتى الآن، فنشأ عن ذلك أن ادارة البلاد فى خلال هذه المدة الاستثنائية تمت اما بمراسيم أصدرها ولى الأمر في مجالس الوزراء أو بقرارات من مجلس الوزراء أو بأوامر ومنشورات من السلطة العسكرية ولكن من غير معاونة الهيئات النيابية

«أما الدستور الجديد فينص بتمام الصراحة على انشاء حكم نيابى حقيق فى البلاد والسلطة التشريعية ستكون فى يد الملك ومجلس الشيوخ ومجلس النواب معاً فلا يجوز نشر قرار تشريعى له صبغة القانون إلا إذا سبق البرلمان فأجازه، وكانت

السلطة التنفيذية حتى الآن سواء كان بحكم القانون النظامى لسنة ١٨٨٣ أو قانون سنة ١٩١٣ تستطيع دائماً أن لا تعبأ برأى مجلس شورى القوانين أو الجمعية التشريعية ولم تكن موافقة الجمعية العمومية أو الجمعية التشريعية مشترطة إلا فى إجازة الأموال المقررة العقارية أو الشخصية

«ولكن هنالك ماهو أعظم من هذا وهو أن الملك لا يكون بعد الآن على قدم المساواة مع المجلسين التشريعيين لأنه لم يعترف له بحق نقض قراراتهما ولو على سبيل التوقيف البسيط بل يتعين عليه أن يوافق على القوانين التى يجيزها البرلمان . وكل السلطة المعترف بها للملك هى أن يطلب اقتراعاً ثانياً فى البرلمان . فكل مشروع قانون يقترع عليه مرة ثانية فى فصل الجلسات الواحد بأكثرية ثلثي أعضاء كل من المجلسين ولو كان قد اقترع على جوازه بأكثرية مطلقة فى فصل سابق يجب أن يسن وينفذ

« وقد جعل حق البرلمان فى اقتراح مشروعات القوانين مطلقاً إلا فى مسألة فرض ضرائب جديدة أو زيادة الضرائب الحالية، ولم يكن هذا الحق معترفاً به لمجلس شورى القوانين بقانون سنة ١٨٨٣ . وكل ما كان يستطيعه هو أن يطلب من الحكومة تقديم المشروعات ، ولكن الحكومة كانت حرة فى تلبية هذا الطلب أو عدم تلبيته . أما قانون سنة ١٩١٣ فقد أكسب الجمعية التشريعية شيئاً من هذا الحق ولكنه ظل عرضة لسيطرة الحكومة فكانت تستطيع أن تعارض فى مناقشة كل مشروع يصدر من أعضاء الجمعية التشريعية

« فإزاء هذه السلطات المتسعة النطاق فى المواد التشريعية أصبح من الصواب الرجوع الى نظام المجلسين فالمجلس الأعلى يكوّن عنصراً معتدلاً بطبيعة تأليفه ، ولكن إذا كان للمجلسين عين السلطة من جهة الاقتراع على القوانين إلا فى مسألة الميزانية التى يجب أن يناقش فيها وتجاز باقتراع مجلس النواب ، فان لمجلس النواب مع ذلك كفة راجحة بسبب المبادىء التى وضعها الدستور فيما يختص بمسؤولية الوزراء

« أى ان الوزراء مسئولون سياسياً أمام مجلس النواب وحده وليس امام مجلس الشيوخ، ومن الجهة الاخري فان من اختصاص مجلس النواب القرار على اتهام الوزراء

أمام المحكمة الخاصة التي تنشأ لمحاكمة الوزراء على الذنوب التى يرتكبونها فى اداء مهامهم. وزد على ذلك أن الوزير الذي تحكم عليه المحكمة الخصوصية لا يمكن أن يعفى عنه الا بموافقة مجلس النواب

« ويحسن بنا أن نتوسع فى فحص مسئولية مجلس الوزراء لأهميتها . فانه بموجب نظام الحكم المعمول به الآن يتولى الملك الحكم مع مجلس وزرائه وبواسطة هذا المجلس (انظر دكريتو الخديوى اسماعيل بتاريخ ٢٨ اغسطس سنة ١٨٧٨) ولكن مع وجود هذا المجلس حفظ ولى الأمر فى يده جميع السلطات التى لم يندب لها سواه ندباً صريحاً ، ومن ذلك أنه حفظ لنفسه بالأمر الكريم الصادر فى سنة ١٨٧٨ حق الموافقة على قرارات مجلس الوزراء ، فالملك كان يتخذ نصيباً فى استعمال السلطة التنفيذية رأساً لا بالواسطة فقط .

« أما الدستور الجديد فينص على نظام يختلف كل الأختلاف عن ذلك فكل عمل يعمله الملك وتكون له علاقة بشؤون الدولة يجب لتنفيذه أن يوقع عليه رئيس الوزراء والوزراء ذوو الأختصاص فالملك يستعمل سلطته بواسطة وزرائه ، والوزراء مسؤولون سياسياً عن جميع أعمال الملك . وبموجب التفسير الوارد فى غير هذا المكان عن أمور مشابهة تكون كل أعمال الملك حتى الخطب السياسية التى يلقيها داخلة فى مسؤولية الوزراء . وانما يستثنى من هذا المبدأ العام وهو أن كل قرار من الملك يجب أن يمضيه أحد الوزراء

«أن مسؤولية الوزراء السياسية تكون أمام مجلس النواب فهذا المجلس هو الذى يعرض على الحكومة السياسة التى يجب اتباعها والوزارة التى لا تنال ثقة هذا المجلس يجب أن تستقيل

«ومن الطبيعى أن لا تكون المسؤولية السياسية للوزارة عادة أمام مجلس الشيوخ بهيئته لأن جانباً من أعضائه يعينهم الملك . فمجلس النواب هو الذى يعتبر أنه يمثل رأى البلاد أو فى تمثيل ، فمشيئته هى التى يجب أن تعلو من وجهة نظر السياسة العامة للحكومة . ولكن لا يغيب عن البال انه من وجهة النظر التشريعية يكون لمجلس الشيوخ نفس السلطة التى لمجلس النواب بحيث أنه من الوجهة النظرية تستطيع

الاكثريه فى مجلس الشيوخ نظرياً أن توقف سير كل تدبير تشريعى حتى ولو أجازته أكثرية مجلس النواب . أما عملياً فان مجلس الشيوخ يقتصر على تعـديل المشروعات التى تعرض عليه ، فاذا أشتد الخلاف على مسألة تشريعية استطاع الملك أن يستأنف الأمر إلى رأى الأمة بحل مجلس النواب، فاذا جاءت الانتخابات العامة على أثر حل المجلس مؤيدة للرأى الذى أعرب عنه المجلس السابق فالمفهوم أن مجلس الشيوخ يخضع للرأى الذى تراه البلاد كلها وتعرب عنه بصراحة

« والآن بعد ما أجملنا القواعد الـكبرى الجديدة التى أنشأها الدستور يتيسر لنا أن نتولى فحص بعض من أهم النقط .

« فالمادة الاولى وهى الوحيدة فى الباب الاول تتضمن القاعدة الاساسية التى تنتج عن الغاء السيادة التركية والغـاء الحماية البريطانية وهى أن مصر دولة مستقلة ذات سيادة ، وتعين فى الوقت عينه شكل حكومتها وتقول أنها حكومة ملكية متوارثة ذات أنظمة تمثيلية . والباب الثانى يحتوى طائفة من النصوص الوضعية التى توجد فى معظم الدساتير الحديثة .

« أما الضمانات الشخصية المكفولة بهذه النصوص فمعظمها مكفول بالحق المقرر الحالى فحسبنا أن ننوه بالمبادىء الجديدة التى تنشأ عن ادخال النصوص الدستورية

« فالمادة الثالثة بعد مانصت على قانون تساوى المصريين أمام القانون قضت بأن لا يقع شىء من التمييز بينهم بسبب الجنس أو اللغة أو الدين سواء كان ذلك فى التمتع بالحقوق المدنية والدينية أو فى ما يختص بالأعباء والواجبات العموميـة . ويتفرع على هذا المبدأ الغاء جميع الأمتيازات الخصوصية سواء كانت فى مسألة الضرائب أو الشؤون السياسية أو فيما يتعلق بواجب الخدمة العسكرية

« وقضت المادة الثالثة أيضاً بأن لا يقبل فى المناصب العمومية سوى المصريين وأن لا يقلد الأجانب فى المستقبل مناصب إلا فى حالات استثنائيـة يعينها القانون . وهذا قانون جديد فقد كان تعيين الأجانب جائزاً فى جميع مناصب الحكومة ما عدا بعضاً منها اختص بالمصريين أو المصريين المسلمين مراعاة للتقاليد أو بسبب صفة تلك المناصب الدينية ولم يكن استخدام الاجانب مقيداً إلا بقانون خاص فيجب والحـالة

هذه أن تبين بنصوص صريحة الوظائف التي يمكن أن يتقلدها الأجانب في المستقبل علاوة على الوظائف التي حفظت من الآن للاجانب باتفاقات أو بالقوانين المصرية

« وقد ضمنت حرية الصحافة بالمادة ١٥ من الدستور وهذه الحرية لا تقيد فيما بعد مبدئياً إلا بنصوص قانون العقوبات، فلا يمكن إقامة الرقابة المنعية عليها، ويمتنع انذار الصحف أو تعطيلها أو الغاؤها بواسطة الادارة ، فكل نظام قانون المطبوعات الذي سن في ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٨١ يجب أن يجعل مطابقاً للمبادىء الجديدة

« ولكن يبقى هنالك أساس واحد لانذار الصحف أو تعطيلها أو الغائها بالطرق الادارية ، فان بعضاً من الحرية الدستورية لا يمكن تطبيقه على حملات تحمل على أساس الهيئة الاجتماعية كخطر الدعوة البلشفية الموجودة الآن فانه يضطر جميع الحكومات الى اتخاذ تدابير قد تكون مناقضة للمبادىء المقررة بالدستور لأجل ضمان حرية أهل البلاد المسالمين والموالين للقانون . فلكي يمكن انشاء تشريع لمكافحة أمثال هذه الدعوة الضارة نص في المادة ١٥ على أن انذار الصحف وتعطيلها أو الغاؤها بالطرق الادارية قد يجوز في حالة ماتقضي الضرورة بالالتجاء اليه لحماية النظام الاجتماعي . وأضيف تحفظ مماثل لهذا الى نص المادة ٢٠ التي تكفل للمصريين حق الاجتماع بسكينة ومن دون سلاح ، والمادة ١٥١ التي تحظر النفي لجرائم سياسية ، أما فيما يختص بالتعليم فقد وضع الدستور مبدأ التعليم الأولى الاجباري ومجانية التعليم في المكاتب العمومية وترك لقانون خاص تنظيم التفاصيل في تطبيق هذا المبدأ وتعيين الاعتمادات اللازمة له

« والباب الثالث أطول الابواب وأهمها وهو يبحث في تنظيم السلطات وقد علقنا عليه تعليقات عمومية في صدر هذه المذكرة

« فالمادة ٢٣ وهي أول مواد هذا الباب تعلن أن جميع السلطات تصدر من الأمة وذلك اعتراف بسيادة الأمة ومبدأ من أهم المبادىء الجديدة في نظام الحكم الجديد فقد كانت جميع السلطات حتى الآن مجتمعة في يد ولي الأمر الذي شاء أن يشرك شعبه معه في حكم البلاد بواسطة أنظمة نيابية ولكنه مع ذلك حفظ لنفسه السيادة التامة

« فولي الأمر هو الذي أصدر القوانين النظامية المتوالية المعمول بها في البلاد وقد كانت له سلطة تعديلها أو الغائها بحسب مشيئته . ولكن متى صدر الدستور الجديد

فان الحالة تتغير تغيراً تاماً اذ أن اصدار هذا الدستور والاعتراف بمبدأ كون الأمة هى مصدر جميع السلطات يجعلان سحب الدستور بعد منحه أمراً غير مستطاع

« أما التعديلات التى تدخل على الدستور فيجب أن تقرر بموجب نظام تشترك فيه فروع السلطة التشريعية الثلاثة

« فنحن نشاهد الآن اذاً من جانب ولى الأمر تنازلا عن حقوق السيادة التى كانت له شخصياً . وقد وضعت لأول مرة فى تاريخ البلاد الصيغة الديمقراطية لشكل الحكومة الجديد وبهذا الاعتبار يصح أن يقال ان المبدأ القاضى بأن الأمة هى مصدر جميع السلطات لا يناقض أصل الحكومات الملكية المطلقة الاسلامية لأن هذه الملكيات كانت بالاجمال تعتمد فى مصدرها على قبول صريح او ضمنى من الشعب الذي يمثله أعيانه ووجوهه

« أما نظام وراثة العرش فلا يقرر بالدستور نفسه ولكن الدستور باشارته الى مرسوم ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ يكسب هذا النظام صبغة دستورية حقيقية . وقد نص صراحة على أن النصوص الخاصة بنظام توارث العرش لا يمكن ان تكون عرضة لاقتراح اعادة النظر فيها . وغنى عن البيان ان من المصلحة العمومية أن يكفل لهذه النصوص أعظم ثبات مستطاع، فالملك الذى جرد نفسه مختاراً من الجانب الاكبر من سلطانه يجب على الأقل ان يكون موقناً ان قوانين ارث العرش لا تكون من المواضيع التى يتناقش فيها البرلمان . ويجب ان يظل العرش فوق المناقشات السياسية

« ان الملك كان قبلا يملك فى يده السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية لم يحتفظ فى المواد التشريعية الا بسلطة نظامية وهى أن يصدر اللوائح اللازمة لضمان تنفيذ القوانين ولكن من غير أن يكون له سلطة تعديلها او تعطيلها او الاستغناء عن تنفيذها. وقد كانت هذه السلطة النظامية من اختصاص الوزراء المكلفين بانفاذ القوانين.ولكن هنالك حالة يجوز فيها للملك أن يصدر مراسيم (لها قوة القانون) من غير موافقة البرلمان السابقة عليها وتحت مسؤولية الوزراء السياسية الذين يمضون المراسيم معه . وذلك فى التدابير المعجلة التى لا يمكن معها انتظار عقد البرلمان، ولكن هذه المراسيم يجب أن تعرض على البرلمان في أول جلساته . ومتى عرضت كذلك فاذا رفضها

أحد المجلسين سقطت . أما فائدة هذه المراسيم فعظيمة جداً لأنه لايستغنى عن اتخاذ تدابير اضافية معجلة إذ قد يفضى كل ابطاء إلى أوخم العواقب

«ولا خطر من الاعتراف للملك بهذه السلطة التشريعية غيرالعادية لأن سيطرة البرلمان عليها مضمونة فى جميع الأحوال

«وهناك سلطة غير عادية يحتفظ بها الملك تحت مسئولية الوزراء طبعاً وهى اعلان الحكم العرفى الذى يجر فى ذيوله إيقاف بعض الضمانات الدستورية ، ولكن يجب أن يوافق البرلمان على اعلان الحكم العرفى . ثم ان إعلان هذا الحكم يجب ان يكون بقانون يعين النصوص الدستورية التى قد توقف . ان الحكم العرفى ضرورة فى حالات الخطر الأستثنائية لسلامة الدولة من الداخل أو الخارج . ويفضل تنظيم الحكم العرفى بقانون على ان تضطر السلطة التنفيذية إلى أعلانه مع عدم وجود نص تشريعى ما على كيفيته» .

الدولة المصرية ونظام الحكم فيها (١)

مادة اولى دستور : مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شىء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابى .

تجمع هذه المادة معانى ثلاثة : الأول وصف الدولة من حيث مركزها الدولى . والثانى تأكيد وحدتها و بقائها . والثالث نظام الحكم فيها .

ولم يتناول هذه المعانى الثلاثة إلا الدستور النرويجى وهو مع ذلك قد اغفل النص على السيادة استغناء بذكر آثارها من حرية واستقلال وغيرها

واذا كانت جلّ الدساتير لم تتعرض لذكر المعنى الأول فلأنه اكثر ارتباطاً بعلاقة مصر بالدول منه بنظام مصر الداخلى الذى هو مناط احكام الدستور .

اما المعنى الثانى فيقع فى كثير من الدساتير ولكنه لما كان نتيجة لازمة للسيادة رأت اللجنة ان تصله بالمعنى الأول وتصدر به هذا الدستور

ثم رأت أن تجمع إلى المعنيين أساس نظام الحكم وأجملته فى كلمات ثلاث ليس كل ما فى الدستور إلا تفصيلا لها.

---

(١) شرح الدستور المصرى مقتبس من مذكرات ومحاضر لجنتى الدستور والمبادىء العامة وأننا نلفت النظر إلى أهمية الألمام بنصوص مواد الدستور .

الباب الأول

السلطات العامة

فى هذا الباب بيان السلطات العامة التى تقوم بأمر الحكم فى البلاد وهى ثلاث :

السلطة التنفيذية ويتولاها الملك (مادة ٢٩ دستور مصرى)

السلطة التشريعية ويتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان (مادة ٢٤ دستور مصرى)

السلطة القضائية وتتولاها المحاكم (٣٠ دستور مصرى)

وقد تراءى (للجنة الدستور) أن ينص صراحة على أن السلطات مصدرها الأمة (مادة ٢٣ د) وأنه وإن كان هذا المعنى قد روعى فى تصوير أحكام الدستور والتفريع عليها ، الا أن النص الصريح فضلا فى هـذا الصدد فهو يجعل علة تلك الأحكام واضحة ومناط الحكم فيها مما لا يقبل الجدل بحيث إذا جد شىء لم يوضع له حكم سهل توجيه الرأى فيه وتقرير الحكم له على أساس جلى . وللمسألة وجهة خاصة فى بلادنا لجدة الدستور فيها . على أن اللجنة غير مبتدعة فقد أحتذت فى التصريح بهذا النص حذو بلجيكا ورومانيا واليونان فى دساتيرها تفضيلا لها على دساتير بعض البلاد الأخرى التى أغفلت النص اعتماداً على ان هذا المعنى من البديهيات .

وظاهر مما تقدم ومن الأحكام التفصيلية الواردة في هذا الدستور ان اللجنة راعت قاعدة أنفصال السلطات انفصالا يسمح بالتعاون بينها وبمراقبة بعضها بعضاً ، على ان انفصال السلطات كان معهوداً من قبل فى مصر ولكنه كان ظاهراً فى السلطتين التنفيذية والقضائية فقط .

ويقوم الى جانب السلطات العامة سلطات مجالس المديريات والمجالس البلدية وهى سلطات محلية صرفة يهتم بدراستها القانون الادارى .

والمنهج الذى سارت عليه اللجنة فيما تقدم ،مع ملائمته حال البلاد،يوافق القواعد المتخذه فى الدساتير الحديثة لنظام السلطات وقد فصلت أحكام تلك السلطات على الوجه الآتى :

الفصل الاول

السلطة التنفيذية (الملك والوزراء)

الفرع الاول

الملك

أولا : الملك يفتتح دور الأنعقاد العادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها احوال البلاد ويقدم كل من المجلسين كتابا يضمنه جوابه عليها (٤٢ دستور مصرى) . اخذ الدستور المصرى سنة خطاب العرش والأجابة عليه عن الدستور الأنجليزى. وقد اجمل الكاتب الدستوري المعروف "Lowell" فى كتابه عن حكومة انجلترا التقاليد الدستورية الأنجليزية فى هذا الباب فقال :

« تستغرق مناقشات الرد على خطاب العرش الأسبوعين الأولين أو الاسابيع الثلاثة الأولى من دور الأنعقاد العادى وهذا الرد يفسح المجال لأثارة حرب مناقشات سياسية حول الأقتراحات التى تقدم لتعديل خطاب العرش ويبلغ عددها نيفاً واثنى عشر كل سنة ، وكثير منها يبين ضرورة سن قوانين لم يشر اليها الخطاب ، وبعضها خاص بمواضيع إدارية عن مسائل خارجية أو محلية ، وبعضها تتعلق بمشاغل هامة

فى السياسة العمومية كتوسيع حدود الهند او المحافظة على كيان الصين. ولكن ذلك لا يتحقق دائما. فقد تقدم اقتراحات تلفت النظر مثلا الى تظلم مستخدمى مصلحة البوستة والتلغرافات، أو تشير إلى أغفال الحكومة محاكمة ارباب المشروعات المالية التي أخفقت، أو عن قبول أورفض أطلاق حرية متهمين بجنايات متعلقة بالهياج السياسى فى أرلندا. وفى بعض الأحوال تقدم اقتراحات للمجلس لا يمكن غالباً اجتناب الأقتراع عليها غير أنها لا تعتبر حوادث جديدة أو من المفاجآت التى يباغت بها إذ هى فى أغلب الأحيان موضع اهتمام الرأى العام وتدور عليها مناقشات كثيرة فلذلك تجد الحكومة متسعاً من الوقت لتحضير دفاعها والوقوف على آراء أنصارها وترتيب خط السير معهم. ولا تهزم الحكومة غالبا بشأن المسائل الادارية التى تطرح على هذا الوجه.

ولم تحصل الحكومة على أغلبية دفعتين فى خلال أكثر من عشرين سنة ومع ذلك لم يترتب على هذا الانخذال أى عمل تنفيذى. فالحادثة الأولى وقعت فى سنة ١٨٨٦ حيث تقدم تعديل مبديا الأسف على أن الخطبة لم تشر إلى اتخاذ تدابير لتحسين حالة العمال الزراعيين. ونظراً لحالة الأحزاب الخاصة أعتبر اللورد سلسبرى هذه الهزيمة بمثابة الأقتراع على عدم الثقة واستقال. أما الحادثة الثانية فحصلت سنة ١٨٩٤ عندما تقدم أقتراح تعديل خاص بسلطة مجلس اللوردات فى رفض مشروعات القوانين التى صادق عليها مجلس العموم وكان نفاذ هذا التعديل بناء على اقتراح أحد أنصار الحكومة. وظاهر جلياً أن هذه الحالة لم تكن من الاحوال التى تستلزم سقوط الوزارة.

فيرى من هذا أنه بينما يعتبر الرد على خطاب العرش فرصة سانحة لبحث مواضيع السياسة العامة فهو بلا نزاع فرصة لتقديم مشروعات قوانين خاصة والاقتراع عليها ألا أنها ليست أشد الأحوال أحراجا لمركز الوزارة » (١).

ثانياً — الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس (٣٣ دستور

---

(١) تراجع مناقشات البرلمان المصرى عن خطاب العرش فى مضابط جلسات البرلمان المنشورة بالوقائع المصرية أو المجموعة على حدة.

مصرى) - فذاته بهذا الأعتبار فوق القوانين العادية - ومثل هذا النص مقرر فى دساتير الممالك المختلفة (مادة ١٣ من الدستور البلجيكى والمادة الرابعة من الدستور الايطالى والمادة الثالثة من الدستور اليابانى الخ)

فالملك هو الذى يصدر القوانين وتصدر باسمه الاحكام وتبرم المعاهدات وهو الشخص الأول فى المملكة وذاته موضع حماية خاصة ، أما الجمهوريات فلا تعطى رئيسها لا لقب الملك ولا جلاله ، ورأينا ان كثيرا من الجمهوريات الحديثة ينص دستورها على مسؤولية الرئيس جنائيا بل وسياسيا أيضا خلافا للدول الملكية .

فمركز الملك مستوجب للطاعة والاحترام ولذا توضع صورة الملك على نقود الدولة وطوابع بريدها ، فنص فى الدستور (مادة ٤٣) على أن الملك له حق سك العملة ، وهو مصدر القاب الشرف من رتب ونياشين، ويقول بلنتشلى بهذه المناسبة : «امتياز جميل ذلك الذى يخول للملك البحث عن الأفراد المتفوقين وتشجيعهم وتشريفهم بالرتب والالقاب »[1] .

ويدخل تحت سلطة الملك بهذه الصفة ادارة العلاقات الخارجية والأعمال السياسية (الدبلوماتيكية) والملك أجدر الناس بهذه الوظيفة التى تستدعى سلطة دائمة يمكنها أن توجد سياسة معينة تسير عليها مدة طويلة Esprit de Suite . أما فى مسائل السلم والحرب وفى مفاوضات المعاهدات فلا توجد فى غير السلطة التنفيذية تلك الصفات التى تؤهل للقيام بهذه الاعمال خير قيام

أما فى المسائل الداخلية فلا تقتصر وظيفة الملك (بواسطة حكومته) على إجراء كل ما من شأنه تنفيذ القانون من إصدار ونشر وإصدار مراسيم ولوائح وتعيينات ومنح امتيازات بل تمتد أيضاً الى كل الاعمال السياسية أو الدستورية التى تضمن حسن سير الأعمال كدعوة البرلمان وحل مجلس النواب وتأجيله والاشراف على أعمال الهيئات كمجالس المديريات والبلديات (١٣٣ فقرة خامسة دستور) وكذلك كل الأعمال الأدارية .

---

(١) بلنتشلى - القانون العام ص ١٤٨ . ولكن « هذا الأمتياز الجميل » اصبح فى الواقع فى كثير من الدول البرلمانية أداة حزبية فى يد الوزارة القائمة لتشريف أنصارها بأغداق الرتب والنياشين عليهم .

وفي البلاد الملكية البرلمانية يكون الملك كما رأينا مميزان كبيران : (ا) صيانة ذاته وعدم المساس بها . (ب) عدم أهليته للقيام بأعماله على انفراد . وهذان المميزان يرتبطان اشد الارتباط بوراثة العرش و بمسئولية الوزراء :

(ا) صيانة ذات الملك وعدم المساس بها Inviolabilité royale :

سبب هذا الامتياز الشخصي : صيانة ذات الملك من الامتيازات الشخصية البحتة فلا تمتد لبقية أعضاء العائلة المالكة والاسباب التي تدعو إلى هذا التمييز بعضها راجع إلى حسن اللياقة و بعضها إلى أسباب قانونية

فمن جهة حسن اللياقة لايليق أن يكون أعلى مقام في الدولة خاضعاً لما يخضع له بقية الافراد

ومن الوجهة القانونية لايمكن التسليم بأن رئيس الدولة الأعلى يخضع لاية سلطة أعلى منه . ومصلحة الدولة نفسها تقتضى أن يكون رئيسها الأعلى حراً فلا تعطى السلطة التشريعية أو السلطة القضائية حق محاكمة الملك

أما في القرون الوسطى فان مبدأ عدم مسئولية الملك لم يكن ليقوم في وجه سلطة البابا وقد قال بلنتشلي [1] أن مبدأ عدم مسئولية الملك لايمكن أن يضحي طالما لاتوجد محكمة دولية عالية لها سلطة الحكم على الدول المختلفة ويمكنها أن تحاكم رؤساء هذه الدول بغير أن تلقي بها في أحضان الفوضى . والواقع أن في محاكمة الملك أو في إخضاعه لأية سلطة من سلطات الدولة تحريضاً على الفوضى فلا يمكن أن يكون الملك مسئولا إلا بطريق الثورة [2]

فاذا أوقعنا حكماً على الملك كان هذا بمثابة فقد لكرامته وهي مساوية في الواقع لعزله تماماً فضلا عما في ذلك من إساءة العائلة المالكة في عزتها ، فالمصلحة الاجتماعية والسياسية تقتضي وضع سلطة الملك في حرز منيع لاتصل اليها يد أنسان . ولم يكن هذا هو المبدأ السائد في القرون القديمة ، فكانت انجلترا تعزل ملوكها وتحكم عليهم

(١) ص ١٢٩ Droit public (٢) اسمان ص ٨٤

بالاعدام ولـكن قد أنتهى بالدول الأمر إلى أنها تنبهت لأخطار هذه التجارب وابتدأ يتطور الراى فى انجلترا بأن تنفيذ مسئولية الملك لايمكن إلا ان يكون بمسئوليـة مستشاريه أو وزرائه. فالملك يجب أن يكون بعيداً عن كل نقد، بعيداً عن كل محاكمة، ذاته مصونة لاتمس.

والأسباب التى ذكرناها لا تنطبق على الجمهوريات انطباقها على الدول الملكية، فرئيس الجمهورية الفرنسية مسئول جنائيا فى حالة الخيانة العظمى، وفى الولايات المتحدة الرئيس مسئول فى حالة الخيانة العظمى أو الاختلاس أو إذا ارتكب جرائم خطيرة، هذا علاوة على مسئوليتهما عن الجرائم العادية التى لا علاقة لها بالوظيفة

ومن البديهى أن كون الملك غير مسئول قانوناً ليس معناه أن الملك لا يخطىء فى الواقع (العصمة لله وحده) أو أنه غير مسئول مسئولية أدبية.

التنائج المترتبة على صيانة ذات الملك — يترتب على صيانة ذات الملك عدة نتائج مختلفة وتلخص هذه النتائج فى تلك الجملة المختصرة التى هى إحدى قواعد القانون الانجليزى العام « الملك لايخطىء The King can do no wrong ». وهذا المبدأ وإن كان انجليزى الأصل إلا أنه أصبح مبدأ أساسياً فى جميع الدول الملكية. وليس معنى هذا -كما تقدم- إن الملك معصوم من الخطأ وان كل ما يعمله حق وعدل بل كل معناها انه لا يمكن لأحد اتهامه ولا رفع الدعوى عليه وأنه لا توجد سلطة تملك حق الحكم عليه.

١ — فصيانة ذات الملك يترتب عليها عدم مسئوليته مسئولية جنائية. وعدم المسئولية هذا مطلق من كل قيد أى أن المسئولية تضيع حقيقة ولا تنتقل الى شخص آخر كالمسئولية السياسية، فهى وإن كانت معدومة أزاء الملك إلا إنها تنتقل من عاتقه إلى عاتق وزرائه. وقد قال ديسى انه إذا قام بخاطر الملك أن يقتل وزيره رمياً بالرصاص فلا توجد أية محكمة مختصه بالنظر فى هذه الواقعة [١].

٢ — كذلك يترتب عليها عدم مسئولية الملك مسئولية سياسية فـلا يمكن نسبة أى عمل من اعمال الحـكم إلى الملك بل إلى وزرائه ولذلك يستحسن دائماً فى المناقشات الصحفية وفى المجادلات البرلمانية ان يبقى الملك بعيداً عن كل نقد أو اعتراض.

---

(١) Dicey — Introduction à l'étude du droit constitutionnel ١ ص ٣٢

٣ — أما فيما يختص بمسئولية الملك المدنية فيجب التمييز بين حالتين : أما المسئولية التى تترتب على الملك من جراء أدارته لأمواله الخاصة فان مبدأ صيانة ذات الملك لا يؤثر عليها ولا يخففها وغاية ما فى الأمر أن الدعوى لا ترفع على الملك باسمه وانما ترفع على مدير دائرته الخاصة اتباعاً للقاعدة المعروفة فى قانون المرافعات[1].

لكن لا يمكن رفع دعوى على الملك أو على الدائرة الخاصة للمطالبة بتعويض عن جنحة مدنية أو شبه جنحة لا علاقة لها بادارة أملاك الملك الخاصة لأن المحاكم لا يمكنها أثبات خطأ منسوب إلى الملك لتبنى عليه حكمها بالتعويض

٤ — يترتب على هذا المبدأ أيضاً فيما يختص بالاجراءات أنه لا يمكن ترتيب أى أجراءات على مخصصات الملك لأن أموال التاج من الأموال العامة التى لا يجوز الحجز عليها ولا بيعها ولكن يمكن التنفيذ على أملاك الملك الخاصة بشرط عدم الاخلال بمبدأ صيانة ذات الملك ، فلا يمكن نزع ملكية القصور الخاصة التى يقطنها الملك ولا بيع المنقولات الموجودة فيها[2]

٥ — يرتب ديسى على مبدأ عدم مسئولية الملك القاعدة الدستورية المعروفة التى تتضمنها المادة ٦٢ دستور وهى « أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال ».

(ب) عدم أهلية الملك للقيام بأعماله بمفرده :

تفسير المادة ٦٠ من الدستور — صيانة ذات الملك مرتبطة أشد الارتباط بعدم أهليته للقيام بالأعمال بمفرده . وقد نصت المادة ٦٠ دستور أن « توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون » فأى أمر من أوامر الملك ليس له قيمة دستورية إلا إذا وقع عليه رئيس الوزراء والوزراء المختصون . وهذا القيد لا ينصب بطبيعة الحال إلا على توقيعات الملك فى شئون الدولة ، فخرج بهذا القيد جميع توقيعاته فى شئونه الخاصة فله أن يبيع ويشترى

---

(١) Nul ne plaide par procureur sauf le Roi

(٢) Pandecte Belge v° Inviolabilité: Nos 154 et ss, v° Liste civile, Nos: 181ss

ويتعامل مع الناس بغير احتياج لتوقيع وزير مسئول ، ولـكنه غالباً يتعالى عن التعاقد بنفسه فيفوض مدير دائرته الخاصة للتوقيع على هذه الشئون نيابة عنه . وهذه المادة لا تقيد الا أعمال الملك التى يمكن أن يصدر بها أمر كتابى ، ولكن أعمال الملك فى شئون الدولة قد لا تكون بأوامر مكتوبة فقد تكون له أعمال فى شئون الدولة شفهية أو بمجرد أعمال سلبية كعدم تصديقه على قانون مرفوع اليه وكعدم توقيعه على لائحة مراد اصدارها ، كذلك قد يكتب الملك من المراسـلات ما يتعلق بشئون الدولة وقد يلقى من الخطابات أو يدلى بأحاديث شفهية متعلقة بشئون الدولة . والقاعدة الدستورية أنه إذا ما تكلم الملك فلا بد من أن يوجد معه وزير يتحمل مسئولية كلامه وأن الوزراء مسئولون عن كل عمل يصدر من الملك

ويرى الأستاذ أسمان (صحيفة ٥٧٥) أن الوزراء مسئولون عن كل عمل يأتيه الملك

على أنه لا يلزم التغالى فى ذلك لدرجة حرمان الملك من أن يكون له رأى خاص فى بعض المسائل يعبر عنه ، أو يكون له رغبات يبديها لا تكون الوزارة مسئولة عنها ، لأنا لو أجزنا ذلك لـكان الملك أقل تمتعاً بحقوقه من أى فرد من عامة الشعب (١)

فمع التسليم بأن الملك إذا كتب أو خطب يجب أن يكون الوزراء مسئولين عن هـذه الأقوال والكتابات . فلا بد من أعتبار ان للوزير الحق فى ان يترك الملك يعبر عن رأيه الخاص بغير أن يكون الوزير مسئولا ولا مطالباً بتأييده

والملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه (٤٨ د) وهذا مبدأ اساسى مترتب على ارتفاع مسئولية الحـكم عن الملك وقصرها على الوزراء ، اذ ما بقيت الوزارة فى قيامها بالسلطة التنفيذية هى المسئولة امام مجلس النواب عن السياسة العامة وعن أعمالها كلها فليس بمقبول ان يقاسمها الملك سلطة العمل ولا ان يكون له صوت راجح فى مداولاتها

وقد قامت - كما سبق أن ذكرنا - مناقشة فيما اذا كان يترتب على هـذا المبدأ الأساسى أن لا يحضر الملك جلسات مجلس الوزراء ويرأسها أو لا يترتب ، لكن

---

(١) راجع اقوال المسيو M. Woeste فى محاضر جلسات مجالس نواب بلجيكا سنة ١٩٠٤ — ١٩٠٥ ص ٢٢٧

لجنة الدستور رأت أن للملك أن يرأس مجلس الوزراء متى شاء لأن الملك قد يبدى من الآراء السديدة ومن جليل النصح والارشاد ما يفيد الوزارة فائدة كبرى ، ولأن مثل هذا الحق مقرر حتى لبعض رؤساء الجمهوريات الكبرى كالجمهورية الفرنساوية .

ثالثاً : يعين اللقب الذى يكون لملك مصر بعد أن يقرر المندوبون المفوضون نظام الحكم النهائى للسودان (١٦٠ د) ، وعرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد علي وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ (٣٢ د)

وصدر فى ١٠ يونيو سنة ١٩٢٢ قانون خاص بنظام الأسرة المالكة (قانون رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢) . وقد ذكر الدستور نفسه الأحكام الواجب اتباعها فى حالة وفاة الملك أو خلو العرش . وسنتكلم فيما يلى عن أهم ما يجب معرفته فى هذا الشأن :

النظام الوراثى للعرش

نظام الحكم فى مصر نظام ملكى وراثى ، لذلك تجد فى المادة الاولى من الدستور أن « حكومة مصر ملكية وراثية » . وجعل النظام الملكى وراثياً متفق مع طبيعة هذا النظام فضلا عن أتفاقه مع التقاليد التى سارت عليها مصر من عهد محمد علي باشا إلى الآن .

ولم يتعرض الدستور لتفصيلات نظام الوراثة بل اكتفى بالاحالة على الأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ وبهذه الاحالة أصبح ذلك الأمر جزءاً من الدستور لا يجوز تعديله إلا بنفس الطرق التى يعدل بها الدستور

وقد نص هذا الأمر الكريم على أن « الملك وما يتعلق به من سلطات ومزايا وراثى فى أسرة محمد على » . ولما كانت الوراثة كلمة مبهمة لزم تحديدها لمعرفة ما إذا كان الملك ينتقل إلى أكبر افراد العائلة كما كان عليه العمل إلى ما قبل حكم الخديوى اسماعيل أو أنه ينتقل طبقاً لنظام خاص

وقد فسر هذا النظام الخاص فى المادة الثانية من الأمر المذكور فنص على أن ولاية الملك تنتقل من صاحب العرش إلى أكبر ابنائه ثم إلى أكبر ابناء ذلك الأبن الأكبر وهكذا طبقة بعد طبقة

فاذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت الولاية إلى أكبر إخوته فاذا لم يكن له أخوة فإلى أكبر أبناء أخوته وهكذا (مادة ٣ من الأمر الكريم)

وخلاصة هذا النظام أن ولاية الملك تنتقل الى الأبناء فان لم يكن هناك أبناء فتنتقل إلى الأخوة فأولاد الأخوة فالأعمام الخ

ويشترط فى كل الأحوال أن يولد الأبناء من زوجة شرعية . وقد وضع استثناء خاص بسمو الخديوى السابق فلا تثبت له ولاية الملك ولكن هذا الاستثناء لا يتعداه إلى أبنائه وذريته

وينص هذا الأمر أيضاً على حرمان النساء من ولاية الملك وعلى اشتراط العقل والأسلام واسلام الأبوين

زواج الأمراء - لما كان زواج الأمراء من الأهمية بمكان عظيم نظراً لاحتمال صيرورة أحدهم ولياً للعهد فقد يتزوج الأمير زواجاً يوقع الدولة - إذا ما أصبح ملكاً - فى أزمات سياسية شديدة أولا يتفق ومكانة الأسرة المالكة لذلك قضى الأمر الكريم الصادر فى ١٣ أبريل سنة ١٩٢٢ مادة ٧ أنه إذا تزوج أمير بغير إذن الملك أو إذن من كان له الحق فى تولى سلطته يحرم هو وذريته من حقوقهم فى العرش وتنتقل ولاية الملك إلى من يليهم فى الترتيب . ويصدر الحرمان من الملك أو من تولى سلطته بعد موافقة البرلمان

وهذا القيد وارد على كل زواج يعقده الأمير والذى يبرر هذا القيد هو أن حقوق الأمراء أكبر من حقوق أفراد الشعب فلذا يجب أن يتحملوا قيوداً مقابل هذه الحقوق (١)

ويجوز إقالة الأمير الذى حرم وهذه الأقالة يجب أن تصدر من الملك وأن يصدق عليها البرلمان

خلو العرش بعدم وجود من يخلف الملك - يصبح العرش خالياً عند عدم

---

(١) أنظر أيضاً القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ ، بوضع نظام الأسرة المالكة ، والذى يقرر امكان حرمان الأمراء (أو الأميرات) الذين يتزوجون (أو اللاتى يتزوجن) بغير أذن الملك أو خلافاً لأذنه من لقب الأمارة .

وجود ولى العهد تؤول اليه - بحسب نظام توارث العرش - ولاية الملك ، وعندما لا يستعمل الملك حقه المنصوص عنه فى المادة ٥٣ دستور التى تخوله حق تعيين خلف له مع موافقة البرلمان مجتمعاً فى هيئة مؤتمر

ويتعين فى هذه الحالة اختيار أسرة جديدة . ولم يرد الدستور أن يجعل هذا الأختيار لعامة الشعب بطريق الأنتخاب العام وكذلك لم يرد أن يعطى حق الأنتخاب إلى الهيئة التشريعية العادية بل نص على اجتماع المجلسين بحكم القانون أي بغير دعوة من أحد وفى هيئة مؤتمر، ويحصل الأنتخاب بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين ويشترط لصحة الأجتماع أن يحضره ثلاثة أرباع كل من المجلسين . ويلاحظ أنه اشترط أجتماع ثلاثة أرباع كل من المجلسين على حدة فلو حضر كل أعضاء أحد المجلسين وبعض أعضاء المجلس الآخر مما يكمل ثلاثة أرباع مجموع الاعضاء جميعاً فلا يعتبر الأجتماع صحيحاً

وقد تصور الدستور ما اذا كان مجلس النواب منحلا وقت خلو العرش فأوجب عودته الى الأجتماع والعمل رغم انحلاله وإلا لظل العرش خالياً مدة من الزمن واستحال اجتماع البرلمان فى أقرب وقت لأختيار من يملأ العرش

والدستور البلجيكى يكاد يكون مطابقاً للدستور المصرى في هذا الموضوع إلا أنه زاد على ذلك أن أوجب حل البرلمان عقب الأختيار مباشرة وفى هذا ضمانة استقلال الأعضاء فيكونون أحراراً فى اختيارهم الملك الجديد خصوصاً وأن مأموريتهم ستنتهى بمجرد انتخابه

وفاة الملك - يجتمع البرلمان أثر وفاة الملك بحكم القانون فى مدة عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة على الاكثر . فان كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد فى أمر الحل للأجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه كما هو الحال فى حالة خلو العرش التى تكلمنا عنها [١]

---

(١) وفاة الملك لايترتب عليه «خلو العرش» بالمعنى الصحيح طالما أن هناك وارثاً يخلفه أى ولياً للعهد لأن هذا الأخير يصير ملكا بمجرد وفاة الملك السابق وان كان لا يباشر سلطته الدستورية عادة الا بعد حلف اليمين (مادة ٥٠ دستور مصرى)

والحكمة فى ذلك هى ضرورة السهر على مصالح الدولة فى الفترة التى تقع بين وفاة الملك وبين تأدية خلفه أو الأوصياء على العرش اليمين المنصوص عنها فى الدستور

وفى هذه الفترة التى تمضى من وفاة الملك وحلف الملك الجديد أو أعضاء مجلس الوصاية اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها بأسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته

ويستنتج من ذلك أن الوزراء يعملون فى هذه الحالة مجتمعين وهم مسئولون بالتضامن عن أعمالهم

وهنا يتساءل لماذا لم يجعل مجلس الوزراء غير مسئول وذات أعضائه مصونة لا تمس ما دام أنه يمثل الملك ويقوم بالأعمال التى هى من خصائص الملك

والجواب على ذلك أن عدم مسئولية الملك مرتبطة أشد أرتباط بمسئولية الوزراء فاذا حرمت البلاد من جعل الملك مسئولا لأن ذلك من مصلحة الدولة فلا يجوز أن يضم إلى ذلك عدم مسئولية الوزارة[1]

تعذر الحكم على من له ولاية الحكم — يعترض عادة على نظام الحكومات الملكية الوراثية بأن مصادفة الوراثة قد تجعل على العرش ملوكا غير أكفاء أو ملوكا قصر ويترتب على ذلك تسليم البلاد إلى وصى أو مجلس وصاية وما قد ينبع ذلك من الأخطار

ولكن هل فى النظام الجمهورى ما يتقى به هذه الصعوبة ؟ أليس اختيار الرئيس متروكا لأهواء الناخبين ومصالح الأغلبية ؟

والملوك عادة محوطون بضمانات متعددة ، فليس الملك هو الذى يقضى بين الناس ، وليس هو الذى يشرع لهم ، ولا يمكنه أن يعمل إلا بواسطة وزرائه المسئولين ، أما المصالح المحلية فمعهودة إلى هيئات محلية ، وليس فى وسع الملك أن يعتدى على الحريات الأساسية فما هو خطر الملوك ؟ ولكن مع كل هذه الضمانات فانه من المصلحة أن ينص الدستور على حالة ما أذا تعذر الحكم على الملك أو استحال

وقد نصت المادة ١٢ من الأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ على أنه « اذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلى فعلى مجلس الوزراء

---

(١) Thonissen — Constitution Belge annotée, No. 354

بعد التثبت من ذلك أن يدعو البرلمان فى الحال إلى الاجتماع فاذا ثبت قيام ذلك المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية ملكه فتنتقل إلى صاحب الحق فيها من بعده بحسب أحكام ذلك الأمر » .

وهذا النص مقيد ، فلا يسرى إلا فى حالة تعذر الحكم بسبب مرض عقلى ، على أن هناك من الأمراض غير القابلة للشفاء ما يعجز المرء عن القيام بأعماله ، ولذلك نصت بعض الدساتير بتعميم حالة العجز فنصت المادة ٨٢ من الدستور البلجيكى على انه إذا استحال الحكم على الملك (لأى سبب كان) فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من هذه الاستحالة أن يدعو البرلمان فى الحال إلى الاجتماع بهيئة مؤتمر ليعين وصياً للعرش.

وحتى مع وجود هذا النص الواسع فلم يحتط دستورهم ولا يمكن أن يحتاط أى دستور ضد عدم كفاءة الملك أو أساءة استعماله سلطته لأن اسقاط الملك عبارة عن ثورة ولا يمكن الدستور أن ينظم ثورة أو يتوقعها

مجلس وصاية العرش - نص الأمر الكريم الصادر فى ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ على حالة واحدة يكون فيها هيئة وصاية للعرش

وهذه الحالة هى حالة ما إذا كان الملك قاصراً (يبلغ سن الرشد فى ١٨ سنة هلالية)

وكان أمام المشرع فى هذه النقطة طريقان : الطريق الأول أن يعهد بالوصاية إلى وصى واحد يتولى سلطة الملك حتى يبلغ الملك سن الرشد ، والطريق الثانى أن تكون هيئة الوصاية مكوّنة من أفراد متعددين ، وقد اختار الطريقة الثانية رغم ما يمكن أن يقال من الحجج فى مصلحة الطريقة الأولى ، فان الأسباب التى تدعو إلى جعل الرئيس الأعلى واحداً لا يتعدد هى نفسها التى تدعو إلى جعل الوصاية محصورة فى شخص واحد .

والملك هو الذى يعين أوصياء العرش ، ويحصل التعيين بوثيقة تحرر من أصلين يودع أحدهما بديوان الملك والآخر برئاسة مجلس الوزراء ، وتحفظ الوثيقة فى ظرف مختوم ولا يفتح الظرف ويعلن إلا بعد وفاة الملك وأمام البرلمان .

ولكن هذا الأختيار لا بد لنفاذه من موافقة البرلمان

فان لم يوافق البرلمان على هذا الاختيار أو قام بمن وقع عليهم الأختيار أو بعضهم

مانع فان البرلمان هو الذى يعين هيئة الوصاية[1] وقد حدد الأمر الكريم الطبقات التى يمكن اختيار هيئة الوصاية من بينها وهذا التحديد يسرى على حالة اختيار الملك لهيئة الوصاية كما يسرى على حالة اختيار البرلمان . أما الطبقات التى يمكن أن يختار من بينها هيئة الوصاية فقد روعى فيها أن تكون من أرقى الطبقات مكانة وكفاءة ومحتداً وهى :

أمراء الأسرة المالكة وأصهارهم الأقربون – رؤساء مجالس الوزراء الحاليون والسابقون – رؤساء مجالس النواب الحاليون والسابقون – الوزراء أو من تولوا مناصب الوزراء – رئيس وأعضاء مجلس الشيوخ ورؤساءه السابقون

ومن البديهى أنه اذا وقع الأختيار على وزير أو رئيس أو أى فرد من الذين يقومون بوظيفة عامه فأنه يجب عليه أن يستقيل من هذه الوظيفة لأستحالة الجمع بين وظيفة رئيس الوزراء مثلا وبين عضوية هيئة الوصاية على العرش وذلك لأن مجلس الوصاية له نفس اختصاصات وأمتيازات الملك وهو غير مسئول وذاته لا تمس Inviolable ولا يمكن الجمع بين المسئولية وعدم المسئولية

وأوصياء العرش لا يتولون عملهم الا بعد أن يؤدوا اليمين لدى المجلسين مجتمعين وهى نفس اليمين التى يؤديها الملك مضافا عليها « وأن نكون مخلصين للملك »

ولا بد من مرور فترة (بضعة أيام بحيث لاتتجاوزالعشرة من تاريخ أعلان الوفاة) بين وفاة الملك و بين تأدية الملك الذى يليه أو أوصياء العرش اليمين ففي هذه الفترة تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسئوليته كما رأينا (مادة ٥٥ دستور)

الاتحاد الشخصى أو الجمع بين تاجين – تنص المادة ٤٧ من الدستور أن لا يجوز للملك أن يتولى مع ملك مصر أمور دولة أخرى بغير رضاء البرلمان . ولاتصح مداولة أى المجلسين فى ذلك الابحضور ثلثي أعضائه الحاضرين

---

(١) بعد وفاة المغفور له الملك فؤاد فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ أختار البرلمان المصرى صاحب السمو الملكى الأمير محمد على ، وأصحاب السعادة ، عزيز عزت باشا وشريف صبرى باشا أوصياء على العرش . وانتهت مهمتهم فى ٢٩ يوليو سنة ١٩٣٧ ببلوغ جلالة الملك فاروق الاول سن الرشد ومباشرته لسلطته الدستورية

وسبب هذا التشدد هو أن اجتماع دولتين مستقلتين تحت رياسة ملك واحد قد يجر مصاعب كبيرة خصوصاً على أضعفهما (١)

ولم يذهب الدستور الى حد تحريم هذا الجمع تحريماً مطلقاً ولكنه علقه فقط على رضاء البرلمان ، والبرلمان يتناقش فى هذه الحالة كل مجلس على حدته وانما اشترط الدستور نصاباً خاصاً للأجتماع ونصاباً خاصاً للاغلبية حتى يضمن عدم أقرار هذه المسألة الهامة الا بعد التحوط الشديد .

رابعاً – الملك « يصدق » على القوانين و يصدرها (٣٤ د)

(تقابل المادة ٦٩ من الدستور البلجيكي و ٧ من الدستور الأيطالى) وأما اصدار القوانين ومباشرة ما يجب لتنفيذها فحقوق بديهية للقائم بالسلطة التنفيذية .وأما مصادقة الملك على القوانين فمعناها أنه لا يمكن أن يصدر قانون يقره مجلسا النواب والشيوخ إلا بعد موافقة الملك،على أن هذا الحق الذى قرر للملوك(بعكس رؤساء الجمهوريات) محدود فى الواقع بمبدأين : أولهما أن الملك يباشر سلطته بواسطة وزرائه وثانيهما مبدأ مسئولية الوزارة وعدم مسئولية الملك .

وقد استدعى النظر فى «حق التصديق» عناية خاصة وبحثاً طويلا فى لجنة الدستور فكان الأمر دائراً بين أن يحتمل الملك مسئولية التصديق وقد لا يكون يريدها وبين أن يرجع إلى رأى الأمة بحل مجلس النواب فى حين أن عملية الحل وإعادة الانتخاب عملية خطيرة فى حياة البلاد وذات أثر مباشر فى كل السلطات . وفى كلا الأمرين حرج ، لذلك انتهى الرأى إلى أنه إذا لم ير الملك « التصديق » (٢) على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه فى مدى شهر لأعادة النظر فيه و إذا اتفقت أغلبية ثلثى الأعضاء على أصدار القانون فى المرة الثانية كان ذلك قرينة قيمة على أن الأمة ترضى القانون وكان مغنيا عن الحل وهو فى الوقت نفسه يرفع عن الملك– حين لا يكون يريد احتمال مسئولية القانون – الحرج الذى سبق الكلام عنه . فاذا

---

(١) Thonissen no 261

(٢) رأينا فى « الكتاب الأول » أن « حق التصديق » المزعوم الممنوح للملك فى الدستور المصرى ما هو فى الواقع ألا حق فيتو توقيفى ليس ألا .

أقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى أعضاء كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر أما أذا لم تتوفر تلك الأغلبية وجب عدم تنفيذ القانون وامتناع النظر فيه فى دور الأنعقاد نفسه. فاذا عرض القانون مرة ثالثة فى دور انعقاد آخر واقره المجلسان بأغلبية الآراء المطلقة كان فى تكرر الموافقة ثلاث مرات قرينة كالقرينة السابقة وكان من هذا على أى حال غنى عن حل المجلس ورفع الحرج عن الملك.

وقد استعارت لجنة الدستور بعض هذه الطريقة وهو أشتراط أغلبية الثلثين من دستور الولايات المتحدة غير أنها أحتاجت لأن تعالج عندنا صورة ما إذا كانت تلك الاغلبية الخاصة لم تتوفر - نقول عندنا لأنه قد يكون فى انتخاب الرئيس فى الولايات المتحدة لأجل معين وفى أعادة انتخاب الهيئة النيابية كل سنتين علاج لتلك الصورة عندهم -وقد عالجتها اللجنة على الوجه الذى سبق بيانه (٣٦ د) والذى حول فى الواقع حق التصديق الممنوح للملك عندنا إلى حق ڤيتو موقت.

خامساً : الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو أعفاء من تنفيذها (٣٧ د) وهذه أيضاً قاعدة عامة فأن الملوك ورؤساء الجمهوريات فى جميع ممالك العالم هم الذين تمثل فيهم السلطة التنفيذية

وهذه اللوائح قد تكون عامة أى تسرى على جميع أنحاء الدولة أو خاصة بجهة معينة منها . والموضوعات التي قد تشتمل عليها اللوائح متعددة كأن تصدر السلطة التنفيذية لائحة للسيارات أو التياترات أو خاصة بالموظفين والتوظف الخ .

والقانون المصرى يعطى حق أصدار اللوائح للملك ، أما فى البلاد الأخرى فأن الهيئات المحلية تشترك معه فى هذا الحق فتصدر الهيئات البلدية لوائح وكذلك مجالس المديريات . ومع كل المديرين والمحافظين عندنا وضع القرارات العامة (arrêtés) اللازمة لتنفيذ القوانين أو اللوائح نفسها فى دوائر أختصاصهم ، وهذه «القرارات» ماهى فى الواقع الا لوائح ثانوية محلية .

وقد يحدث أن ينص قانون اقره البرلمان على تخويل السلطة التنفيذية حق أصدار لائحة لأيضاح نقطة معينة من هذا القانون أو لتسهيل تطبيقه وتنفيذه ولكن ليس من الضرورى لأجل أن يتمكن الملك من أصدار لائحة أن ينص صراحة فى

القانون على تخويل السلطة التنفيذية هذا الحق لأن سلطة الملك مستمدة من الدستور ذاته (مادة ٣٧) فسواء أوجد فى القانون نص أم لم يوجد فللملك دائما أن يصدر اللوائح اللازمة لتنفيذها هذه القوانين .

أما إذا كان المقصود من اللائحة ليس تنفيذ القانون بل التشريع فى مسألة جديدة لم يتناولها البرلمان بعد فانه لابد للملك من الاستناد إلى عرف دستورى يجعل له هذا الحق صراحة فى هذه الحالة .

واللوائح على العموم لايصح أن تكون مخالفة اومعدلة للقانون . فاذا كان القانون خاليًا من جزاء مثلا Sanction فلا يجوز أن يلحق به ذلك الجزاء بمقتضى لائحة

أما فوائد تخويل الملك حق اصدار اللوائح فهى الآتية[1]

١ — أنها تخلى القانون من كل التفصيلات لأن هذه التفصيلات يترك أمرها الى السلطة التنفيذية لأنها أقدر على وضع هذه التفصيلات وهى تسترشد فى ذلك بخبرة رجال الفن

٢ — ان اللوائح سهل إصدارها بخلاف القوانين . وهذا يعطى الحكومة مرونة فى تغيير التفصيلات إذا ماتغيرت الظروف بغير احتياج إلى الرجوع إلى الهيئة التشريعية

ولكن قد يساء استعمال هذا الحق ولذلك وجب فرض بعض ضمانات ، وهذه الضمانات موجودة أولا فى المسئولية الوزارية ، ثانيًا فى الرقابة التى للسلطة القضائية على أعمال السلطة التنفيذية التى من هذا القبيل . فمن المسلم به أن المحاكم انشئت لتطبيق القانون وليس من شأنها أن تطبق اللوائح إلا إذا كانت مطابقة للقانون ، فاذا فرضنا أن السلطة التشريعية أصدرت قانونًا ثم أصدرت السلطة التنفيذية لائحة لا تتعلق بتنفيذ القانون بل تدخل تفصيلات فيه بغير أن يصرح لها القانون بذلك فانه مما لانزاع فيه أن المحاكم لها الحق بل عليها الواجب أن تمتنع عن تطبيق هذه اللائحة ومن باب أولى أذا خالفت اللائحة القانون مخالفة واضحة .

هذه هى المبادىء العامة . ولا نظن أن الدستور المصرى أراد أن يحيد عنها لمجرد أنه لم ينص صراحة على ذلك كما نص الدستور البلجيكي . فقد نصت المادة

(١) اسمان صحيفة ٤٧٤

١٠٧ من الدستور البلجيكي أن المحاكم لاتطبق القرارات واللوائح العامة أو الصادرة من المديريات أو البلديات إلا إذا كانت مطابقة للقانون

سادساً — الملك هو الذى يدعو البرلمان إلى الاجتماع (٩٦ د) وله تأجيل انعقاد البرلمان (٣٩ دستور مصرى) وله حل مجلس النواب (٣٨ دستور مصرى) ومع ذلك فلا يجوز أن يزيد التأجيل على شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين (٣٩ دستور مصرى تقابل المواد ٧١ و ٧٣ من الدستور البلجيكي والمادة ٥ فرنساوى و٧٣ هولندى و ٩ إيطالى و٣٢ أسبانى و٧ و ٤٤ يابانى)

فحق الملك فى تأجيل البرلمان (٣٩ دستور مصرى) تقرر حتى يمكن التفادى من حل مجلس النواب وذلك بأنه إذا اقتنع الملك بأن أغلبية مجلس النواب أصبحت لا تعبر عن حقيقة ميل الأمة فله حق حل المجلس وأصدار الأمر باجراء انتخابات جديدة تتبين منها حقيقة إرادة الأمة . ولكن عملية الحل وإعادة الانتخابات عملية خطيرة فى حياة الأمة وذات أثر مباشر على كل السلطات فيها فاذا تأجل انعقاد البرلمان كان فى وسع النواب أن يرجعوا إلى ناخبيهم وأن يتداولوا وإياهم فى الأمر . على أن هذا التأجيل لا يجوز ان يزيد عن شهر كما تقدم ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد أكثر من مرة حتى لايتعطل عمل الهيئة التشريعية ولا يفوتها مراقبة ماتقوم به السلطة التنفيذية من الاجراءات (٣٩ د)

فاذا لم يثمر التأجيل او كان الملك مقتنعاً بادىء الرأى بانه لا ثمرة له وان مجلس النواب اصبح فعلا لايعبر عن إرادة الأمة وانه يقر من القوانين مالا ترضاه ويرفض ما هى فى حاجة اليه ويقرر اعتمادات لا حاجة لها بها ويرفض اعتمادات تمس الحاجة اليها ويعارض الهيئة التنفيذية لغير سبب تقتضيه المصلحة فله ان يأمر بحل مجلس النواب[1] وإعادة الانتخاب فاذا انتخب المجلس الجديد فلا يجوز حله لنفس السبب

(١) قال لابراديل استاذ القانون الدستورى بكلية باريس ما يأتى عن الحل :

« طالما ظن فى البلاد الديموقراطية ان حق الحل سلاح معلق على رأس الامة وانه طريقة لأعدام المجالس قبل نهاية مدة نيابتها وانه أداة لتهديد سلطة الأمة ، على ان الأمر

الذى حل من اجله المجلس الاول (٣٨ و ٨٨ و ٨٩ دستور مصرى) لانه يكون فيه معبراً عن إرادة الأمة صاحبة السيادة ومصدر كل سلطة وحق .

وقد اجمعت «لجنة الثلاثين» على ما للملك من حق حل مجلس النواب لا لمجرد انه حق مقرر فى كل الدساتير بل لأنه النظام الطبيعى فى كل بلاد برلمانية تتمتع فيها الهيئة التشريعية المنتخبة بالسلطة التامة ويكون اشتراك الملك أو رئيس الجمهورية فى هذه السلطة واسطة تفاهم وتوفيق بينها وبين السلطة التنفيذية . فاذا لم يكن للرئيس الأعلى هـذا الحق لامكان الرجوع إلى الامة والوقوف على رأيها خيف أن تستبد الهيئة التشريعية بالامر استبداداً قد لا يكون أقل من استبداد الهيئة التنفيذية خطراً - وقلنا مرارا أن المقابل الطبيعى لمسئولية الوزارة القائمـة بالسلطة التنفيذية أمام الهيئة التشريعية هو مسئولية هذه الهيئة التشريعية نفسها أمام الناخبين ، وبالتالى أمام الامة مصدر كل الحقوق والسلطات .

فحق الملك فى حل مجلس النواب هو أحد سبل الموازنة بين السلطتين التشريعية والتنفيذية وهو حق أقرته دساتير الامم ذات النظام البرلمانى كافة لانه الحق الضابط لهذا النظام وفيه كل التأييد لسلطة الامة . قد ينقطع بطول العهد أو لتغيير الحوادث مابين الامة وبين النواب فتقوم الحاجة إلى الرجوع إلى رأى الامة فى أمر معين ، كما قد تقع مشادة بين الهيئة النيابية والهيئة التنفيذية تعرقل أداء المصالح العامة ، وقد يقع خلاف بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ فى أمر هام ولا تفلـح وسائل التوفيق بينهما ، وقد تنقسم الاحزاب فى المجلس إلى فئات متعددة يتعذر معها قيام الأغلبيـة المتجانسة الثابتة التى لايستغنى عنها لانتظام العمل . فهذه وغيرها مما لا يسهل تحديده أسباب تدعو إلى حل المجلس والرجوع إلى الامة نفسها لتختار من النواب من ترى أنهم موضع ثقتها وأنهم أهل لاظهار رأيها الملائم لمصلحتها وبهم يتم انتظام الاعمال.

على العكس من ذلك فان حق الحل هو الطريقة الوحيدة لتحقيق احترام سلطة الامة احتراماً مطلقاً ، فان المجلس لما كان معيناً لاجل محدود يجوز فى أثنائه ان يتغير الرأى العام فقد يمكن ان تأتى فترة ينقطع فيها المجلس عن التعبير عن ارادة الامة ، فالحل يكون اذن وسيلة لأعادة وحدة الارادة بين البرلمان والبلاد ، تلك الوحدة التى انفصمت عراها مؤقتا - فالحل ليس معناه الاستطالة على سلطة الأمة بل احياء هذه السلطة بأستشارة البلاد»

على أن ماقى الحل من الشدة والخطورة مستـدرك بحكم المادة ٨٩ (دستور مصرى) التى توجب الأسراع التـام فى انتخاب المجلس الجديد وانعقاده إذ نص فيها على أن الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة الناخبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعـاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب على أن حـق الملك فى تأجيل أنعقاد البرلمان (مادة ٣٩ دستور مصرى) مفيـد من بعض الوجوه فى أثناء حل المجلس كما تقدم إذ يتسنى للنواب فى أثناء فترة التأجيل أن يرجعوا الى ناخبيهم للوقوف على رأيهم .

سابعاً — قد تطرأ في أثنـاء العطلة البرلمانية دواع كبيرة الخطر يحتاج الحال معها الى تقرير أشياء لا يمكن تقريرها الا بواسطة البرلمان فلذلك جعل من حق الملك أن يدعو البرلمان الى أنعقاد غير عادى وهو يدعوه أيضاً متى طلب ذلك بعريضـة تمضيها الأغلبية المطلقة لاعضـاء أى المجلسين ويعلن الملك فض الاجتماع أو الدور غير العادى (٤٠ دستور مصرى)

أما الاجتماع العادى للبرلمان فقـد رأت اللجنة أن يكون بقوة القانون فقررت أن يحدد للانعقاد السنوى العادى يوم السبت الثالث من شهر نوفمبر من كل سـنة وأن يدوم دور أنعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل ويعلن الملك فض أنعقاده (٩٦ دستور مصرى) . ونظام العطلة البرلمانية قد أقرته كل الممالك بعد ما ثبت لها أن طريقة الاجتماع المستمر طريقة غير محمودة الأثر

ولقد كان نظام العطلة متبعاً فى الجمعية التشريعية اذ كانت تنعقد انعقاداً عادياً من منتصف نوفمبر الى آخر مايو (١)

على أن اللجنة راعت أنه قـد يحدث فى فترة العطلة بين أدوار الانعقاد من الضرورات ما يستدعى الاسراع ولا يحتمل التأخير الى أن يدعى البرلمـان للاجتماع

---

(١) ولقد تكلمنا عن الأجتماع أوالدورة العادية والدورة غير العادية والفرق بينهما فى الكتاب الأول بما فيه الكفاية فليرجع اليه .

بصفة إستثنائية فقررت أن للملك حينئذ أن يصدر مراسيم يكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور وأن هذه المراسيم يجب عرضها على البرلمان فى أول أجتماع له (٤١ د)

فأن لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون

ويرى البعض ممن انتقدوا هذه المادة انها تعطى السلطة التنفيذية سلطة كبيرة قد تسيء استعمالها . ويرون الاكتفاء فى مثل هذه الحالة بدعوة البرلمان الى الاجتماع وعرض الأمر عليه

ولكن المدافعين عن حق السلطة التنفيذية فى إصدار مراسيم لها قوة القانون فيما بين أدوار الأنعقاد يقولون ان أحوال الاستعجال قد تكون شديدة جداً قلما تسمح بعقد البرلمان وينكرون وجود أى خطر من هذا الحق ما دام أن السلطة التنفيذية عليها دعوة البرلمان الى اجتماع غير عادى ومطالبته باقرار هذه المراسيم

قد يقال أن العيب الحقيقى لهذا النص ان الدستور لم يعين المدة التى يجب أن يدعى فيها البرلمان للأجتماع وهذا يعطى للسلطة التنفيذية ، اذا أرادت اساءة استعمال هذا الحق ، أن تصدر مراسيم بقوة القانون عقب انتهاء دور الانعقاد مباشرة ولا تجمع البرلمان لدور غير عادى الا قبيل ميعاد اجتماعه العادى وبذلك تكون تمكنت من تطبيق المرسوم بقانون فترة كبيرة لا سيما وأنه اذا لم يقر البرلمان المرسوم المذكور فان أثره فيما يختص بالمدة السابقة يبقى كما هو . وعلى كل حال فان مسئولية الوزراء ضمانة كبيرة تجعل الوزارة تحجم عن القيام بأمثال هذه المناورات . على أن النص الفرنسي لهذه المادة اوجبت دعوة البرلمان الى أنعقاد غير عادى فى الحال أو على الفور (immédiatement) .

ثامناً — الملك يرتب المصالح العمومية ويعين ويعزل جميع الموظفين الملكيين والعسكريين ويمنح الرتب وجميع عناوين الشرف وله حق سك العملة وحق العفو وتخفيض العقوبة وأعلان الأحكام العرفية وكل ذلك يكون بالكيفية المبينة بالقوانين (مواد ٤٣ و ٤٤ و ٤٥ دستور مصرى)

هذه كلها قواعد متفرعة على أن الملك هو الرئيس الأعلى للدولة وفيه تمثل

السلطة التنفيذية . ومثل هذه القواعد مقرر فى كافة الدساتير « قارن المواد ٦٥ و ٧٣ و٧٤ بلجيكى و٦٤ و ٨٦ هولندى و ٦ و ٨ ايطالى الخ . »

تاسعاً — الملك هو القائد الأعلى للجيوش البرية والبحرية وهو الذى يعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويعلم بها البرلمان بمجرد ما تسمح بذلك مصلحة الدولة وأمنها قارناً هذا الأعلام بما يناسب من البيانات ، ومع ذلك فلا يجوز له أعلان حرب هجومية بدون موافقة البرلمان كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضي الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزائنها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة الا اذا وافق عليها البرلمان .

ولا يجوز فى أي حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما ، مناقضة للشروط العلنية (٤٦ دستور مصرى تقابل المادة ٦٨ من الدستور البلجيكى والمواد ٥٨ و ٥٩ و ٦٠ هولندى و٥ ايطالى) .

وهذه القاعدة أيضاً متفرعة على مبدإ أن الملك هو الذى تتمثل فيه السلطة التنفيذية وقد نصت الدساتير عليها ولم يقيد معظمها الملك بموافقة البرلمان عند اعلان الحرب الهجومية اكتفاء بأن كل حرب هجومية لا يرتضيها الشعب فان البرلمان يعطلها من طريق عدم موافقته على تقرير الأموال اللازمة لها . ولكن ما تجره الحرب من إعلان الأحكام العرفية وما يقوم به بعض الملوك من توقيف السلطة التشريعية دعا اللجنة للأخذ بالاحوط نظراً للمستقبل الذي لا يمكن لأحد أن يتكهن به .

أما ما ورد من القيود على حق الملك فى أبرام المعاهدات فراجع الى ما قد يكون فى أطلاق هذا الحق من المساس بالدستور وبالسلطة التشريعية ولذلك وجبت موافقة الهيئات التى تملك تعديل الدستور وتملك التشريع

الملك رئيس القوة العامة : أن المادة ٢٩ تنص على أن الملك يتولى السلطة التنفيذية ، والمادة ٤٣ تنص على أن الملك ينشيء ويمنح الرتب المدنية والعسكرية ، والمادة ٤٦ على أن الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذى يولى ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ، والمادة ٥٠ توجب على الملك قبل أن

يباشرسلطته الدستورية أن يحلف اليمين باحترام الدستور. . .» والمحافظة على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » — تبين كل هـذه النصوص بوضوح أن الملك هو رئيس القوة العامة وأنه المكلف بالسهر على مصالح الدولة وأمنها وسلامتها — كل هذا مع مراعاة مسئولية الوزارة ونص المادة ٤٨ دستور « الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه »

فليس هناك أذن أقل خطر من إعطاء كل هذه السلطات وغيرها للملك فان فى المسئولية الوزارية وفى ضرورة عرض الميزانية سنويًا على البرلمان خير ضمان ضد سوء استعمال هذه الحقوق

ويرى اسمان أن حق التصرف فى القوة المسلحة للمحافظة على الامن والنظام فى الداخل والخارج من أجلّ حقوق السلطة التنفيذية وهى علة وجودها والسبب الذى من أجله نشأت هـذه السلطة من قديم الأزل . أما استعمال القوة المسلحة فى الداخل فلا يكون الا طبقاً للقانون وتوصلا الى تنفيذه والى أحترام النظام العام ، أما استعمالها فى الخارج ضد العدو فيفترض وجود حالة حرب . وهـذه الحرب لا يمكن أن تسير الى النهاية الا اذا صدق البرلمان على الأعتمادات المالية اللازمة للصرف على أعمال الحرب

ولكن هناك مسائل معقدة تنشأ عن قيام رئيس الدولة فعلاً بقيادة الجيوش وهذه الصعوبات نحصرها فيما يأتي :

١ — هل لرئيس الدولة بصفته القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية(كما ينص على ذلك الدستور المصرى وغيره) أن يقود بشخصه الجيوش ويباشر الأعمال الحربية وهل تكون لديه الكفاءة الفنية لتولى هذا المنصب ؟ أليس وجود الملك فى عاصمة ملكه وعلى رأس حكومته في هذه الأزمات الصعبة خيراً من قيامه شخصياً بقيادة الجيش ؟

كان الدستور الفرنسى الذى صدر فى السنة التالية للثورة وكذا دستور سنة ١٨٤٨ يحرمان صراحة على رئيس الدولة أن يتولى قيادة الجيوش قيادة فعلية . ولكن فى عهد الأمبراطورية الثانية كان نابليون الثالث يقود الجيوش بنفسه وحادث أنهزامه وأسره فى معركة «سيدان» سنة ١٨٧٠ معروف . ويعلن الأستاذ اسمان أسفه

أن معارضـــة ما كاهون منعت من النص فى دستور سنة ١٨٧٥ وهو دستور الجمهورية الثالثة الحالية على حرمان رئيس الجمهورية من قيادة الجيش قيادة فعلية [1].

أما دستور الولايات المتحدة فلا يحرم قيام الرئيس بهذا العمل وهو أيضاً يصف الرئيس بأنه القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والميليشيا.فلا يمكن حينئذ — وهذا حال الدولة الجمهورية - حرمان الملوك من وجود هذا النص النظرى فى الدستور. أما قيادة الجيوش فعلا فى انجلترا فقد أصبح من المستحيل على الملك أن يقوم بها [2]، ولم تحصل عملا من عهد جورج الثانى. وقد قال غلادستون فى كتابه Constitutional Questions أن من الضرورى أن يكون للجيش رئيس مسؤول قابل للعزل، وهذا لا يتفق مع مركز رئيس الدولة خصوصاً فى الدول الملكية.

٢ - ننتقل بعد ذلك لبحث نقطة أخرى وهى : هل الوزراء مسؤولون عن الأعمال الحربية التى يقوم بها الملك ؟

يرى «جيرون» Giron أن الملك عندما يقود الجيش يقوم بعمل شخصى بغير مشاركة وزرائه فلا يمكن أن يكونوا مسؤولين عن الأوامر التى يصدرها. أما «بالما» Palma [3] فانه يفصل أعمال الملك : فيما يتعلق بأوامر التفتيش والأعمـال الأدارية الحربية، الوزراء مسئولون عن أعمال الملك، كذلك فى وقت السلم لا خطر من أن يقوم الملك بوظيفـة القائد الأعلى فى استعراض الجيوش وعمل المنـاورات. ولـكن الصعوبة الحقيقية تأتى من قيام الملك بقيادة الجيش فى الميدان أي فى وقت الحرب. فليس هناك أى ضمان على أن الملك لديه من الـكفاءآت الحربيـة - حتى لو أتم دراسته العسكرية فى صغره - ما يؤهله لأن يكون قائداً عاماً فعـلا. فلماذا أذن يعطيه الدستور هذا اللقب خصوصاً إذا لاحظنا أن هذه الوظيفة من الوظائف ذات المسئولية الخطيرة، والملك بطبعه غـير مسئول، وأنه لا توجد لدى الوزراء أى فرصة للأشتراك مع الملك في حالة قيادته الفعلية للجيوش حتى يمكن أن يكونوا مسئولين عن

---

(١) أسمان صفحة ٤٩٥ و ٥٩٦

(٢) أسمان ٩٠ و ٤٩٦

(٣) Corse de Diritti Constituzionale جزء ٢ ص ٥٤١ — ٥٤٤

أعماله ؟ وهذه المسألة من أدق المسائل لأن لها مزايا ومضار : فمن مزاياها أن اشتراك الملك فى الأعمال الحربية ومشاطرته لرعاياه فى تعبهم وحرمانهم يمكن أن تترتب عليه أجل الآثار فيما يتعلق بعلاقة العرش والشعب . ومن مضارها أن الملك حتى لو مارس العسكرية قد تنقصه الكفاءة ، وهو غير مسئول عن أعماله . ولعل خير حل لهذه المعضلة هو أن لا يحرم الملك من أبداء النصح مع حرمانه من القيادة الفعلية ، أى أن يكون مركزه فى الحرب كمركزه فى السلم ، فكما أنه فى السلم برأس أحياناً مجلس الوزراء ولكنه ينفذ ما يقرره وزراؤه كذلك فى الحرب يكون رئيساً أعلى لهيئة أركان الحرب لكنه ينفذ ما يتفق عليه الحكومة والقواد المسئولون ، أو بعبارة أخرى أن قيادة الملك تكون شكلية أكثر منها فعلية ويستمر وزير الحربية على مسئوليته عن كل عمل يأتيه أو كل تقصير يصدر منه وعلى الأخص فى تعيين القواد اللازمين لتسيير الحرب

عاشراً – للملك حق العفو Grâce وتخفيض العقوبة (مادة ٤٣ دستور)

ويجب أن نفرق بين العفو Grâce (أو العفو البسيط) وبين العفو الشامل Amnistie والأفراج تحت شرط Libération Conditionnelle

فالعفو البسيط Grâce عمل من أعمال الرحمة يعفى من العقوبة الجنائية ولكن لا يمحو الجريمة نفسها أما العفو الشامل Amnistie فيسدل حجاباً كثيفاً على الجريمة والعقوبة معاً وهو عبارة عن إقرار سار على الماضى بأن قانون العقوبات لا يسرى على الحادثة التى صدر الحكم من أجلها،فان كانت المحاكمة ابتدأت فيصبح اتمامها مستحيلا وان كانت العقوبة صدرت فأنها تمحى ويمحى كذلك كل ما يترتب عليها من النتائج كما تمحى الجريمة نفسها .

والعفو الشامل يتخذ عادة شكل أمر عام لا يصدر من رئيس الدولة وحده بل بمقتضى قانون من البرلمان ويشمل طبقات معينة من المجرمين أو فئات معينة من الجرائم خصوصاً الجرائم السياسية . وذكرت مادة ١٥٢ دستور مصرى أن « العفو الشامل لا يكون إلا بقانون »

أما الأفراج تحت شرط فهو نظام يعفى بمقتضاه عن جزء من العقوبة الأشخاص الذين يحسنون سيرهم فى السجن

والذى يهمنا هنا هو حق العفو البسيط Grace وهو كما قلنا عمل من أعمال الرحمة الملكية ترفع بمقتضاها العقوبة كلها أو بعضها ، أذ قد يكتفى رئيس الدولة بتخفيض العقوبة بدلا من رفعها كلية .

وحق العفو هذا نظريًا من الأمتيازات الخاصة بشخص رئيس الدولة فلا يتوقف استعماله على استشارة أحد ولكن لما كان الأمر الصادر بالعفو يجب أن يكون موقعًا عليه من الوزير المختص طبقًا للقاعدة العامة وهى أن توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب أن يوقع عليها رئيس الوزراء والوزير المختص فأن رئيس الدولة فى الغالب يقبل مشورة وزرائه (وزير الحقانية عادة) فيما يتعلق بالأشخاص الذين يصدر العفو عنهم

وهـذا الحق إذا استعمل بحكمة وبغير إسراف كان نعمة لأنه خير وسيلة لإصلاح الخطأ القضائى فيمكن من تخفيف العقوبات وتلطيف شدة القانون والتوفيق بين مقتضيات تطبيق القانون وبين العدالة . وإذا نظرنا إلى تأثير العفو على شخص المحكوم عليه نجد أنه خير وسيلة لإصلاح النفس البشرية لأنه يحض الشخص الذى استفاد من العفو على أن يظهر نفسه جديرًا بهذه المكرمة .

وحق العفو دائمًا من حقوق رئيس الحكومة الأعلى حتى فى الولايات المتحدة فهو من حق رئيسها مع مراعاة القيد الذى ذكرناه فيما يتعلق بالدول البرلمانية .

حادى عشر : وظيفة الملك فى تخفيف حدة الخلاف – للملك وظيفة هامة أخرى وهى تخفيف حدة الخلاف بين الهيئات المختلفـة ويعبر عن هذه السلطة أى السلطة المخففة بتعبير pouvoir modérateur . وهذه السلطة من الأهمية لدرجة أن الدستور البرتغالى القديم (١٩١١) أفرد لها مادة خاصة جاء فيها : أن السلطة المخففة هى مفتاح كل نظام سياسى ويباشرها الملك دون سواه بصفته رئيسًا أعلى للأمة لأنه هو الذى يسهر بغير انقطاع على بقائها واستقلالها وعلى توازن السلطات السياسية .

ويباشر الملك هذه السلطة بواسطة امتيازاته المتعددة وأخصها كما نعلم : (١) اختيار الوزراء وعزلهم (٢) رفض التوقيع على التعيينات والأعمـال التى يقترح عليه

توقيعها (٣) باستعماله سلطته ازاء مجلس النواب كالحـل (٤) تدخله فى الأعمال التشريعية بواسطة حق الاقتراح والأعتراض veto .

ولما كان النظام البرلمانى يرتكز على حرية المناقشة والعلانية وتعارض الأحزاب وتنافسها فان للملك مجالاً واسعاً لاستعمال هذه السلطة ولا يقدر الملك على استعمالها إلا إذا اعتبر نفسه فوق كل الأحزاب فلا ينزل لنصرة حزب على آخر حتى يتسنى له أن يتدخل عند اللزوم لتلطيف حدتها أو لحماية الأقلية من أن تعبث بها الأكثرية .

ثاني عشر — الملك يسود ولا يحكم — أن مبدأ صيانة ذات الملك ووظيفته فى تلطيف حدة الخلاف يقضيـان على الملك أن يقلل من تدخله الشخصى بقدر الأمكان فلا يتكلم كثيراً فى المواضيع العامة وأن يحافظ فى السر والعلانية على الحياد التـام . وقد استنتج من ذلك الـكتاب الدستوريون أن الملوك البرلمانيين يسودون ولا يحكمون Le roi règne et ne gouverne pas وهـذه النظرية إذا توسع فى تفسيرها تؤدى إلى انتقاص هيبة الملك وأمتيازاته وسلطته .

وقد ساد فى انجلترا فى القرن الثامن عشر ، وفى فرنسا فى القرن الماضى فى بدء عهد النظام البرلمانى ، رأى يبيح للملك أن تكون له سياسة شخصية يدافع عنها بحريته المطلقة فى اختيار الوزراء . وقد دافع عن هذا الرأى فى فرنسا جيزو حينما كان رئيساً للوزارة فى عهد الملك لوى فيليب [1] . ولكن الملك بعمله هذا يتنازل عن سلطته الملطفة modérateur التى لا يمكنه مباشرتها إلا إذا كان فوق الاحزاب ، فيصبح نقـد سياسته والطعن عليها ممكناً ، ولذا فأن هذا المبدأ لم يسد .

أما فى بلجيكا فقد جرى العمل على أن الملك لا يتنازل إلى حلبـة المناقشات الحزبية ولا إلى التدخل فى كل الأمور ، فاذا ما تدخل الملك فى أمر من الأمور سواء كان ذلك أثناء المناقشات فى مجلس الوزراء أم خارج ذلك المجلس ، فلا بد من أن

---

(١) ومن اقوال الوزير « جيزو » فى ذلك أن « العرش ليس كرسيا فارغا » "Le Trône n'est pas un fauteil vide" وقد رد على ذلك خصمه « تيير » بالعبارة المشهورة « الملك يسود ولا يحكم » .

يحرص على أن يكون همه هو المصلحة العامة.وتحقيق رغبات الامة و بهذا المعنى يجب أن تفسر قاعدة الملك « يسود ولا يحكم » .

ثالث عشر : تعيين الوزراء و إقالتهم — الملك يعين وزراءه ويقيلهم (٤٩ دستور مصرى) وذلك طبيعى ما دام الملك هو القائم بالسلطة التنفيذية وهم أداته فى العمل . ذلك مبدأ منصوص عليه فى دساتير الأمم كافة

ولكن العرف الجارى عليه العمل فى الدول البرلمانية كما راينا هو أن الملك يختار رئيس الوزراء وهذا الأخير هو الذى يعرض أسماء الوزراء الذين يعاونونه فى عمله على الملك ليقرها ويصدر أمره (المرسوم الملكى) بالتعيين . وترك الخيار لرئيس الوزراء ضرورى لتحقيق الانسجام ولارتباط الوزراء جميعاً ومسئوليتهم متضامنين[1] . فاذا عرض ما يدعو إلى إقالة أحدهم وجب بمقتضى الدستور (مادة ٦٠) ان يوقع على مرسوم الاقالة رئيس الوزراء ، اما اذا كان الأمر متعلقا بأقالة الوزارة كلها فأنه يجب فى نظرنا ان يوقع على المرسوم الملكى فى هذه الحالة رئيس الوزارة الجديدة حتى يتحمل مسئوليته ومع ذلك لما أقيلت الوزارة النحاسية الأولى فى ٢٥ يونيو سنة ١٩٢٨ كان ذلك بأمر ملكى موقع عليه من الملك وحده .

رابع عشر : حلف اليمين — قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف ليمين أمام هيئة المجلسين مجتمعين (٥٠ دستور مصرى) وهذه اليمين يؤديها كل ملك جديد قبل أن يباشر أمور الحكم .

وهذه القاعدة نص عليها فى أكثر دساتير الأمم الملكية (مادة ٨٠ بلجيكى و٥٢ هولندى و ٢٢ إيطالى و ٧ دانيركى و ٩ نروجى) . كذلك على أوصياء العرش حلف اليمين (مادة ٥١ دستور مصرى) وهذا مترتب على أنهم يباشرون سلطة الملك فيجب أن يقسموا اليمين التى يقسمها ثم هم يؤدون تلك السلطة نيابة عنه فيجب أن يقسموا يمين الأخلاص له أيضاً .

---

(١) نكرر هنا ما قلناه سابقاً أن للملك مع ذلك الحق الدستورى فى الأعتراض على تعيين شخص بذاته وأستبعاد اسمه من كشف المرشحين للوزارة أذا كانت هنالك أسباب وجيهة ، وتقدير هذه الأسباب مسألة دقيقة .

ملاحظات عامة عن مركز رئيس السلطة التنفيذية

وحدة الرئيس الأعلى – حكومة مصر حكومة ملكية أى أن رئيس الدولة وبالتالى رئيس السلطة التنفيذية ، فرد واحد وهو الملك – وقد كان مونتسكيو يرى أن السلطة التنفيذية تقوم بوظيفتها خير قيام أذا كان على رأسها فرد واحد (لا قنصلان كما كان الحال عند الرومان) .

وقد علل هذا بأنه متى كان على رأس السلطة التنفيـذية فرد واحد فان هذا يسهل على الحكومة مأمورية حماية الدولة من الهجوم الخارجى ويساعد على تنفيذ القانون تنفيذاً دقيقاً وعلى حماية الحرية ضد مطامع من يطمعون فى حكم البلاد وعلى العموم فوجود ملك على رأس الدولة مانع للفوضى وللانقسام .

والصفات التي تجعل مركز الرئيس الأعلى قوياً هى الوحـدة والثبات ووسائل الحكم التى تحت تصرفه وأخيراً سلطته الكافيه .

فالوحـدة نتيجتها الحزم وسرعة اتخـاذ القرارات والنشاط فى تنفيذها مع الاحتفاظ بسريتها .

أما تعدد الرئيس الأعلى فخطره عظيم وتاريخ الرومان أعظم شـاهد ، فكم جر عليهم من المتاعب اختلاف الرؤساء المتعددين والحكام العسكريين . وسبب هـذا واضح وهو أننا أذا أحلنا عملا واحداً على اكثر من شخص واحـد فهناك خطر اختلاف الآراء وما يتبع ذلك من خلاف حاد وعداء متبادل يترتب عليه نقص فى نفوذ الحكام وتراخ فى سلطتهم . فاذا أصابت هذه المساوىء مركز الرئيس الأعلى فقد يستحيل اتخـاذ قرارات حاسمه فى أوقات الحرج وربما ترتب على ذلك هـدم كيان الدولة ، ناهيك بما يترتب عليه من انقسـام الأفراد الى أحزاب ينتسب كل حزب منهم الى أحد الرؤساء ويبلغ الخلاف بينهم درجة كبيرة حتى يتعسر التوفيق بينهم ويكون على رأس كل حزب من الأحزاب رئيس له صوت فى أدارة شئون البلاد العليا .

قد يعترض على ذلك بأن الهيئـات أو المجالس التشريعية مكونة من اشخاص متعددين ولكن لا يترتب على تعددهم هذه المضار ، والجواب على ذلك أن السلطة

التشريعية بعكس السلطة التنفيذية يضرها أن تكون محصورة فى يد واحدة ، لان تعدد القائمين بالتشريع يستلزم البطء فى التقنين ويستلزم شدة المناقشات التى يتبين منها مواضع ضعف القوانين المراد اصدارها فلا تصدر القوانين الا بعد أن تكون قلبت على كل وجوهها

أما الخلاف فى شئون السلطة التنفيذية فلا يجر إلا وبالا ، وأشد ما يكون هـذا الخطر فى وقت الحروب والأزمات الخطيرة فان تعـدد الرؤساء يقضى ولا شك على كل أمل فى النجاح . وقد أيدت الحوادث أخيراً صـدق هذه النظريات فى الحرب العالمية الكبرى فان الدول المتحالفة مع كثرة عددها ووفرة رجالها وذخائرها فطنت إلى أن تعـدد القيادة مضيع لجهودها ولذلك عولت على توحيد القيادة فكان ذلك سبباً من أسباب نجاحها .

ومن عيوب تعدد الرؤســاء التنفيذيين توزيع المسئولية بينهم إذ يصبح من المستحيل معرفة المسيء من المحسن لأن كلا منهم يرمى التهمة على زميله فلا يمكن الوصول لمعرفة المخطىء الحقيق وتوقيع ما يستحقه من العقاب .

أما الاستاذ أسمان فانه يعطى الحجج الآتية لتفضيل تعدد الرؤساء التنفيذيين على وحدة الرئيس : (١)

١ - أن تعدد الرؤساء يجعل أعتداء الرئيس على حقوق الشعب أمراً صعباً

٢ - أختيار الرئيس الأعلى هو من الصعوبة بمكان فاذا أختير رئيس وظهر أنه غير كفء لعمله فالأمر خطير أما اذا تعدد الرؤســاء فالمحتمل أن يكون بعضهم على الأقل لديه الكفاءة التى تنقص الآخرين .

على أن هذا الكاتب يفضل وحـدة الرئيس إذ يقول انه النظام الوحيد الذى يعطى الرئيس قوة . ومن الأسباب التى يصح ابداؤها لضرورة جعل الرئيس واحداً اننا أذا عددنا الرؤســاء فتصبح الرياسة مجلساً يتداول فى المسائل ويقرر القرارات بأغلبية الآراء فتتكون فيه بطبيعة الحال أغلبية وأقلية وقد تتغير هـذه الأغلبية من وقت لآخر وهذا يجعل السير على سياسة واحدة مستحيلا

---

(١) أسمان ص ٤٣٥ وما يليها

وقد دلت التجارب فى فرنسا على صدق هـذه الحجج فعند ما وضع دستور سنة ١٧٩٣ ارادت اللجنة الثورية أن تجعل الرئيس الأعلى للدولة متعدداً فنص على أن تكون هناك حكومة مكونة من خمسة أشخاص سميت حكومة « الديركتوار » ويرأسهم واحد منهم فى كل ثلاثة شهور ولكن الجمعيـة الوطنية التى تأسست سنة ١٨٤٨ صادقت بأغلبية عظمى على ايجاد رئيس واحد قوى مستقل (١)

وقد قال مقرر هذا الدستور فى تقريره أنه بقدر ما يحسن أن تكون السلطة التشريعية كثيرة العدد يحسن أن تكون السلطة التنفيذية قليلة العدد ليكون لديها من الثبات والحزم ما يساعدها على أداء وظيفتهـا وقد دلت التجارب على أن كل سلطة تنفيذية أعطيت إلى أشخاص متعددين أصبحت هي والعدم سواء .

على أن الدستور المصرى لم يتشدد فى وحدة الرئيس الأعلى إلا فى حالة وجود الملك على العرش أذ نص الأمر الكريم الصادر في ١٣ ابريل سنة ١٩٢٢ على أن مجلس وصاية العرش يتكوّن من ثلاثة ، فلم يحذ حذو دستور بلجيكا الذى ذهب فى التشدد فى وحدة الرئيس التنفيذى مبلغاً جعله يشترط أن يكون الوصى على العرش واحداً لا أكثر (٢)

ومع ما تقدم من الأسباب نجد أن سويسرا تسير على نظام تعدد رؤساء السلطة التنفيذية منذ سنة ١٨٤٨ فان السلطة التنفيذية العليا هى فى يد سبعة وزراء منتخبين لثلاث سنوات ولهم رئيس من بينهم وينتخب كل سنة وهو ذو سلطة محدودة . وينسب اسمان النتيجة المرضية التى حصلت عليها سويسرا تحت هذا النظام الى أن سويسرا مستعدة بنوع خاص له فقد وجد فيها فى كل ولاية على حدة منذ زمن طويل (٣)

مخصصات الملك

أصل المادة ١٦١ دستور وغايتها – يعبر الافرنج عن مخصصـات الملك بتعبير

---

(١) اسمان صحيفة ٤٣٧

(٢) ص ١٩٦ Orban-Le droit Constitutionnel de la Belgique II. ومادة ٨٣ دستور بلجيكا .

(٣) أسمان ص ٤٣٨

ومعناها القائمة المدنية Liste civile, civil list . وترجع هـذه التسمية الى سبب تاريخى لأن مخصصات الملك كانت توزع الى طائفة من الموظفين المدنيين مكتوبة أسماؤهم فى قائمة خاصة (١) . وأعطاء مخصصات للملك له سببان :-

الأول - أن الملك شأنه كشأن كل من يقوم بوظيفة عمومية له حق فى أن يستولى من خزينة الدولة على مقدار من المال كاف لاحتياجاته

الثانى - أن مصلحة الدولة تقتضي أن يكون الملك فى سعة من العيش تضمن أستقلاله ومحافظته على كرامته وظهوره بالمظهر اللائق بهذه الوظيفة الجليلة

والمصلحة العامة كانت تقتضى أن تعين مخصصات الملك فى الدستور حتى لا يكون للسلطة التشريعية أى سلطان على الملك إذا أعطيناها حق زيادة أو تنقيص هذه المخصصات . ولكن عيب هذه الطريقة أنها تثبت رقم هذه المخصصات مع أن قيمة النقد متغيرة متبدلة تبعاً للحالة الأقتصادية وظروف الملك الخاصة والعائلية ، بل والظروف الدولية ، فمن المصلحة إذن أن تتاح فرصة مراجعة هـذه المخصصات من وقت لآخر . ففى النرويج تقدر مخصصات الملك سنوياً مع الميزانيـة ، وفى اليونان يراجع تقدير هذه المخصصات كل عشر سنوات . أما الدستور المصرى فقـد نص فى المادة ١٦١ على أن « مخصصات جلالة الملك فؤاد الأول هى ١٥٠٠٠٠ الف جنيهاً مصرياً ومخصصات البيت المالك هى ١١١٥١٢ جنيه مصرى وتبقى كما هى لمدة حكمه ويجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان » . وهذه هى القاعدة المتبعة فى نظام انجلترا وهولندا و بعض الدول الملكية الأخرى . فالمخصصات يجب أن تقدر بقانون عند توليـة الملك الجديد . والفكرة فى ذلك هى تمكين الملك من تنظيم شئونه طبقاً للمبلغ الذى يقرره البرلمان . ولما تولى فاروق الأول الملك عقب وفاة المغفور له والده فى ٢٨ أبريل سنة ١٩٣٦ تنازل عن ثلث مخصصاته فأصبحت مخصصات الملك هى ١٠٠٠٠٠ جنيها مصرياً وأنقصت كذلك مخصصات البيت المالك رغبة فى الأقتصاد.

والقاعدة فى البلاد الدستورية أن مخصصات الملك متى قدرت بواسـطة الهيئة

---

(١) Pandectes Belge Vo Liste civile

التشريعية فى أول حكمه فانها تبقى بغير تغيير طول مدة حكمه[1]. واساس هذه القاعدة أن السلطة التى تتحكم فى المصدر المالى للشخص يمكنها أن تتحكم أيضاً فى ضميره بما تبعثه فيه من أمل زيادة مرتباته أو الخوف من انقاصها ، ولكن الدستور المصرى اجاز للبرلمان زيادة هذه المخصصات ، فقد يرى البرلمان أن هذه المخصصات لسبب ما أصبحت لا تتناسب مع المركز اللائق برئيس الدولة .

النظام الملكى الدستورى – كان الكتاب من زمن قريب يميزون بوضوح بين الملكية الدستورية أو النيابية من جهة والملكية المطلقة والمقيدة من جهة أخرى

فالملكية المطلقة سهلة التمييز لأن الملك يدعى لنفسه سلطاناً كاملا غير محدود مستمداً من الله عز وجل ومن حق الفتح أو الوراثة ، و بعبارة أخرى أن سنده فى الحكم سند شخصى ولذلك ما كان يسمح أن يسأل عماله عما يرتكبونه من الخطأ إلا أمامه دون سواه . وهذه كانت حالة لويس الرابع عشر وقيصر الروسيا وسلطان الترك وملوك أو أمراء الدول الشرقية على العموم الى عهد قريب .

أما الملكية المقيدة أو المحددة فمثلها مثل حكومة المانيا السابقة على دستور سنة ١٩١٩ ، فالحاكم يحكم مستنداً إلى سند شخصى وعماله مسئولون أمامه ، ولكن حقوقه قيدت وانقصت بمقتضى دستور قد يكون منحة من الحاكم أو اشتراك الشعب والحاكم فى وضعه . والنتيجة المنطقية لهذا النظام هى أن الملك يظل محتفظاً بجميع الحقوق التى لم تنزع منه بمقتضى الدستور فان وجد شك فى حالة من الحالات هل هى من اختصاص الملك او من اختصاص الهيئات الشعبية فان التفسير يجب أن يكون حتما لمصلحة الملك لأنه هو صاحب كل الحقوق فى الأصل وتنازل عن بعض حقوق معينة ، فما لم يرد ذكره صراحة على أنه من اختصاص هيئة غير الملك فان المنطق والعقل يقضيان بأنه يبقى للملك . وهذه الحالة كانت موجودة فى بروسيا و بافاريا ودساتير الولايات (الدويلات) الألمانية الأخرى قبل تعديل هذه الدساتير بعد الحرب العظمى.

وقد عرف موريس فوتيه Maurice Vauthier فى مجلة جامعة بروكسل (سنة

---

(١) هذه هى القاعدة المتبعة ايضا فى الولايات المتحدة الأمريكية مع أنها جمهورية.

١٨٩٦ - ١٨٩٧) هذا النظام بأنه نظام يسود الملك فيه ويحكم règne et gouverne فوزراؤه الذين يختارهم بملء الحرية مسئولون أمامه ، فهو صاحب السلطان الأعلى لا يشاركه فيه مشارك .

وليس معنى هـذا أن له سلطة استبدادية أو مطلقة بل أنه يلتجىء فى أحوال معينة إلى نواب الشعب ، فالملك حر ولـكن حريته ليست مطلقة بل محدودة ، وهذه الحدود معينة فى الدستور وفى القوانين التى أنشأها الحاكم بمحض ارادته أو التى اشترك فى وضعها . ولا يسمح له أن يتعدى هذه الحدود ولا أن يهدمها .

وهذا النظام ككل النظم الدسـتورية ثمرة التطورات الطبيعية ، وقد يكون خير نظام تحكم به البلاد إذا كانت فى دور معين من أدوار نموها وارتقائها . ويمكن الدفاع عنه وعما يعطيه للحكومة الملـكية من سلطات واسعة بأن هذا الدور من الارتقاء يقتضى وجود حكومة لها وظيفة إيجابية لا تكتفى بمنع الضرر بل يكون من أعمالها عمل الخير والتوفيق بين المصـالح المتضاربة وتخفيف حدة الفوارق الجنسية والدينية توصلا إلى سعادة الناس وهنائهم . ولا يكون هذا بالامكان إلا إذا وجدت قوة مركزية دائمة لا يمكن العبث بها .

وقد مرت مصر فى هذا الدور واجتازته إلى الدور الحالى ، دور الملكية الدستورية

الملـكية الدستورية : الملـكية الدستورية هى نظام تكون فيه سلطة الملك مستمدة مباشرة من الدستور والقوانين ، فالحقوق الواردة فى الدستور أو القوانين كأنها حقوق الملك هى حقوق منصوص عليها على سبيل الحصر ، فان وجد شك على مسألة من المسـائل ليس للملك أن يطلب أن تكون من اختصاصه بدعوى أنه الأصل فى السلطات وأنه صاحب كل سلطة لم يتنازل عنها صراحة لهيئة أخرى

وهذا النظام هو النظام المصرى رغم أن الدستور لم يذكر هذا المبدأ صراحة كما فعل الدستور البلجيكى . قد نصت المادة ٧٨ من الدستور البلجيكى أن « ليس للملك من السلطات إلا ما يخوله له صراحة الدستور والقوانين الخاصة الصـادرة بمقتضى

الدستور » وهذا مستنتج من المادة ٢٣ دستور مصرى التى تقرر أن «جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور » .

وقد عرف مونتسكيو الملكية الدستورية بأنها تلك الحكومة التى يحكم فيها فرد واحد ولكن طبقاً لقوانين ثابتة ومعروفة وهـذا التعريف يقصر عن تعريفنا الحالي للملكية الدستورية (١) كما نفهمها الآن .

وقد ارتقت هذه الفكرة أيما ارتقـاء فى انجلترا فهم يعبرون عن حكومتهم بأنها حكومة ملكية شرعية أى قانونية : فقد انفصلت السلطة التشريعية تدريجيا فى انجلترا عن السلطات الأخرى وأعطى حق التشريع إلى سلطات منفصلة تؤدى وظيفتها طبقاً لأوضاع معينة ، ولم يكن هذا الفصل ناشئا عن قواعد نظرية بل تم فصـل السلطة التشريعية عن السلطات الأخرى قبل أن تعرف نظرية فصل السلطات بمدة طويلة (٢)

وأصبحت السلطة التشريعية هى المنظم للدولة بما لها من حق وضع القواعـد الأساسية العامة التى تنظم أعمال الحكومة . وبهذا حلت هذه السلطة الشرعيـة أو القانونية محل سلطة الامراء التى ما كان يحدها حد وأصبح السلطان سلطـان القانون فهو الذى يخضع الحكومة لقاعدة . ويسمى الألمان هذا النوع من الحكم Rechtsstaat

سلطة الملك وامتيازاته

اشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية والمؤسسة والقضائية والتنفيذية - من القواعد الهامة فى الدستور المصرى اشتراك الملك فى السلطة التشريعية والسلطة المؤسسة. وليست السلطة المؤسسة فى مصر بمنفصلة تمام الانفصـال عن السلطات الأخرى بل هى السلطة التشريعية العادية (الملك والبرلمان) تعمل طبقاً لاجراءات خاصة (٣) . واشتراك الملك فى أعمال السلطة التشريعية اشتراك واسع فمن جهة الملك يدعو البرلمان الى عقد جلساته وله حق تأجيله وحل مجلس النواب ومن جهة أخرى يتعاون الملك

(١) Montesquieu - Esprit des Lois, livre II chapitre 1

(٢) اسمان صحيفة ١٢

(٣) راجع ما قلناه فى الكتاب الأول ص ٨ عن كيفية تعديل الدستور .

مع البرلمان فى عمل القوانين بطريق الأقتراح وحق الموافقة على القوانين واصدارها أو الاعتراض عليها واعادتها للسلطة التشريعية Droit de veto .

ولكن الدستور المصرى لم يجعل الملك مساوياً فى الحقوق للبرلمان فيما يتعلق بالتشريع العادى . إذ أن الكلمة النهائية للمجلسين كما نعلم فمشروع القانون الذى يرفضه الملك يجب مع ذلك اصداره ونشره متى أقره المجلسان من جديد بالأغلبية المطلوبة (١) .

وسيتبين لنا من دراستنا للسلطة القضائية مقدار نصيب الملك فى توزيع العدالة وإدارة القضاء ، ونكتفى هنا ببحث سلطات الملك باعتباره رئيساً للسلطة التنفيذية والادارة العامة . فقد نصت المادة ٢٩ على أن السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور ، وقد حدد الدستور هذه السلطة بل وسلطات الملك على العموم فى المواد ٣٢ - ٥٦ بأن بين تفصيل السلطة التى يتمتع بها الملك . وقد بينا أن سلطات الملك المبينة فى الدستور مذكورة على سبيل الحصر .

الأشياء التى حرمها الدستور على الحكومة - تعديل القوانين وتعطيلها والأعفاء من تنفيذها

حصرت المادة ٣٧ دستور الحكومة فى دائرة قانونية لاتتعداها وحرمت عليها أن تتخطاها

فالمادة ٣٧ تحرم على الحكومة تعديل القانون أوتعطيله أو الاعفاء من تنفيذه. والمادة ١٥٥ تحرم تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا فى أحوال مخصوصة

وقد كان تدخل الملوك فى أعمال التشريع شائعاً فى الأزمان القديمة ، فكانوا يعطون لأنفسهم الحق فى التشريع بطريق اصدار اللوائح والمراسيم وكان هذا التدخل محلا لشكوى مرة فى أواخر القرن الرابع عشر ، ولم يقض على هذا التدخل

---

(١) أما فيما يتعلق بتنقيح الدستور ذاته فسلطة الملك مساوية لسلطة البرلمان لأنه لا يمكن أجراء هذا التنقيح أو التعديل الا بموافقتهما معاً .

إلا ثورة ١٦٨٨ فى انجلترا فقد قضت على حق الملوك فى التشريع منفردين كما قضت على حقهم فى اعفاء بعض الناس من تطبيق القانون عليهم[١]

فالقاعدة الحالية هى أنه متى صدر القانون أصبح مقيداً للأفراد والحكومة معاً فليس لها أن تعفى أحداً من أحكامه بأى وجه من الوجوه

ولكن هل تحريم الاعفاء من تنفيذ القانون تحريم مطلق بمعنى أن المشرع لايجوز له أن يجعل للحكومة حق الاعفاء أو أن الحكومة حرم عليها بمقتضى الدستور الاعفاء من تنفيذ القانون ولكن يجوز للمشرع أن يجعل للحكومة سلطة الأعفاء من نصوصه فى بعض الأحيان ؟

الظاهر أن المشرع له أن ينص فى القانون على تخويل الحكومة الحق فى اعفاء بعض الأفراد من تطبيق بعض نصوصه . والحكومة فى قيامها بهذا الاعفاء ليست إلا منفذة للقانون فان هناك أحوالا تجعل هذا الاعفاء لازماً وعدلا

أحكام الضرورة — ليس للحكومة أن توقف القانون أو تعطل الدستور أو تخالف نصوصه . هذا نص معقول ولكن الضرورات تبيح المحظورات ولذلك تجد أن أغلب الكتاب وبعض الدساتير تعطى الحكومة هذا الحق فى بعض الأحوال الاستثنائية لصيانة الأمن أو مصالح الدولة الكبرى[٢] .

ويقول بلنتشلى دفاعاً عن هذا الاستثناء أن الدولة شخص معنوى راق قد تقتضى المحافظة على كيانه خرق حرمة حرية الأفراد ومخالفة النظام الموضوع . وسلامة الدولة قد تقتضى فى بعض الأوقات تضحية حرية الفرد[٣] . ومن هنا نشأ ذلك الحق الاستثنائى للحكومات فى مخالفة القانون عند الضرورة . نعم ان هذا الحق

---

(١) اسمان ص ٤٥ وما قلناه فى الكتاب الأول عن نشأة النظام النيابى فى أنجلترا .

(٢) Bluntschli - Droit Public ص ١٦٢ وما يليها

(٣) "En temps de crise, it faut voiler la statue de la liberté" "Montesquieu"

ومن الأقوال اللاتينية القديمة قولهم : —

" Salus populi suprema lex " أى أن سلامة الدولة فوق القانون .

خطر على الحرية العامة فاذا أساءت الحكومة استعماله فقد يؤدى الى الاستبـداد ولـكن لاغنى عنه بصفــة استثناء . فالربان لا يتردد فى القـاء بعض حمولة فى اليم لتخليص السفينة .

ويرى بلنتشلى أن الدستور يجب عليه أن ينص على هذه الحالة ويحددها بقدر الامكان لأن عدم النص عليها فى الدستور لايزيل أسبابها بل يترك الباب مفتوحا أمام السلطة التنفيذية التى قد تسيء أستعمال سلطتها .

ففى انجلترا يمكن إيقاف قانون Habeas Corpus بواسطة قانون صادر من السلطة التشريعية العادية . وقانون الهبياس كوربس هو ضمانة كبيرة لحرية الأفراد يتمتع كل فرد بمقتضاه إذا حبس أن يطلب إلى القضــاء النظر فى أمر حبسه فان كان قانونياً أجازه وإلا أمر بالافراج عنه .

وفى فرنسا يعلن الحكم العرفى بقانون ويترتب على أعلانه تقييد حريات الأفراد، ودستور الولايات المتحدة يعطى سلطات دكتاتورية لرئيس الجمهورية فى حالة الحرب الخارجية أو الداخلية .

وكذلك يرى أورلاندو أن لرئيس الحكومة حقاً استثنائياً بأن يتخذ عند الضرورة مايراه لازماً من الاجراءات متى استدعت سلامة الدولة ذلك(١)

أما الدستور المصرى فقد نص صراحة على هــذه الحالة فأباح للملك أولا أن يصدر مراسيم لها قوة القانون إذا حدث فيما بين أدوار انعقــاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير (٤١ دستور)

كذلك أجاز للملك أعلان الأحكام العرفية ولكن نظراً لخطورتها وما قد يترتب عليها من تعطيل لبعض أحكام الدستور وتقييد لحريات الأفراد كحرية القول والكتابة والاجتماع والانتقال أوجب عرض ذلك فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها

---

(١) Orlando-Principes de Droit Public et Constitutionnel
ترجمة فرنسية صحيفة ٣٢٢

(٤٥ د) فاذا وقع ذلك الأعلان فى غـير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة (١).

وقد لا تبلغ الضرورة حداً تضطر معها الحكومة إلى تعطيل الدستور بل قد يحدث فى الواقع ما يدعوها إلى تجاوز حـدود القانون بغير أن تكون هناك نية انتهاك حرمة الدستور. وهذا العمل يجعل الحكومة مسئولة ولكن يمكن البرلمان أجازته بقانون تضمينات أو Bill of indemnity كما يسمونه فى أنجلترا وهو قانون يقره البرلمان بنـاء على طلب الحكومة ويتضمن الموافقة على الأعمال التى عملت.

ويلتجأ إلى هذه الطريقة فى انجلترا فى مسـائل الضرائب على الأخص فاذا ارتأت الحكومة وجوب زيادة الضرائب على بعض المواد فانها تأمر بتحصيل الضريبة بغير تصديق البرلمان ثم تعرض تصرفها على البرلمان ليقره. والذى يشفع لها فى ركوب هذا المركب انها إذا أتبعت الطريق العادى وعرضت مشروع قانون لتعديل الضريبة فان هذا يفتح الباب للمضار بين بانتهاز الفرصة للتكسب غير المشروع

الفرع الثانى
الوزراء

يشترك الملك فى السلطة التشريعية ويقوم بالسلطة التنفيذية ولـكنه فوق القوانين وذاته مصـونة لا تمس (٣٣ دستور مصرى) ولا يمكن القاءأية مسئولية عليه . لذلك فهو يباشر سلطته بواسطة وزرائه المسئولين

وقد رأت لجنة الدستور قياساً على الدستور البلجيكى النص على أن يكون الوزير

---

(١) فيما يتعلق بالقواعد العـامة التى يجب العمل بها فى حالة أعلان الأحكام العرفية و بالتدابير والسلطات الأستثنائية التى تترتب على هذا الأعلان يراجع القانون رقم ١٥ لسنة ١٩٢٣ (٢٦ يونيو سنة ١٩٢٣) الخاص ، بنظام الأحكام العرفية .

مصرياً (٥٨ د) وهذا تفريع على حكم المادة الثالثة من الدستور المصرى ، وفى هذين النصين إشارة إلى أن الاستثناء الممكن وروده على ذلك الحكم عند الضرورة لا يجوز أن يتناول الوزراء لأهمية مناصبهم . على أن اللجنة لم تر محلا لاشتراط أن يكون الوزير مصرى المولد بل رأت أن كل شخص أصبح حائزاً للرعوية المصرية يجب أن يتمتع بكافة الحقوق التى يتمتع بها غيره من المصريين

وقد حيل بين أفراد البيت المالك وبين الوزارة (٥٩ دستور مصرى) وحكمة هذا النص راجعة إلى أن تولى الحكم يقتضى تحمل مسئولية ونتائج هذه المسئولية لا تتفق مع مركزهم الخاص وصلتهم بالبيت المالك — ولما كانت الوزارة هى الهيئة التى يتولى الملك سلطته الدستورية بواسطتها كان طبيعياً أن يكون مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة جميعها (٥٧ دستور مصرى)

كذلك يجب أن يكون الوزراء الذين يتولون منصب الحكم بعيدين عن كل ما يؤثر فى حسن قيامهم بواجبات وظائفهم وهم القابضون على أزمة الشئون العامة . فنص الدستور المصرى على أنه ليس للوزير أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس أدارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكا فعلياً فى عمل تجارى أو مالى (٦٤ دستور مصرى) وهذا النص وارد على سبيل الحصر فلا يشمل مثلا التنظر على وقف أو أكثر .

وقد كانت مسئولية الوزارة موضع عناية اللجنة فأن المبدأ وأن يكن مقرراً فى الأمر الملكى الصادر بتاريخ أول مارس سنة ١٩٢٢ بتشكيل الوزارة إلا أن تقرير المبدأ فى ذاته لا يكفى للأحاطة بتفاصيل الموضوع . وقد رأت اللجنة أن أحكام المسئولية الوزارية لم تقرر بصفة مطردة فى نصوص الدساتير المختلفة فقد ورد فى المادة السادسة من دستور فرنسا الصادر فى سنة ١٨٧٥ ما نصه : « الوزراء مسئولون بالتضامن أمام المجلسين عن سياسة الحكومة العامة ومسئولون شخصياً عن تصرفاتهم الخاصة » — واكتفى الدستور البلجيكى بالأشارة إلى هذه المسئولية بقوله فى المادة

٨٩ : « لن يخلى أمر الملك الشفوى أو المكتوب وزيراً من مسئوليتـه بحال من الأحوال »٠. واكتفى الدستور الأيطالى بالأشارة اليها فى صدر المادة ٦٧ بكلمتى « الوزراء مسئولون » . وليس فى هذه النصوص سوى اجمال هذه المسئولية غير أن تفاصيل هذا الأجمال مكفولة بتقاليد هذه البـلاد الدستورية ونظام حياتها السياسى وقيام الأحزاب السياسية فيها

وإذ كانت مسئولية الوزارة لدى الهيئة النيابية هى حجر الزاوية فى نظام الحـكم البرلمانى وكانت مصر حديثة العهد بهذا النظام رأت اللجنة أن لا تكتفى بما اكتفت به بعض الدساتير من مجرد النص على تلك المسئولية وترك آثارها تحددها التقاليد البرلمانية ، لهذا رأت اللجنة أن تضع بعض قواعد هذه المسئولية .

وأول قاعدة قررها الدستور فى هذا الباب أخذاً بالعرف البرلمانى فى الممالك المختلفة أن الوزراء مسئولون بالتضامن لدى مجلس النواب دون مجلس الشيوخ عن السياسة العامة للأمة وبالأنفراد عن كل أجراء مخالف للقوانين يقع منهم أو من مرؤوسيهم أثناء تأدية وظائفهم (م ٦١ دستور مصرى) . هذا هو المقرر نظراً والمتبع عملا فى كل الممالك الأوروبية حتى فى فرنسا على أعتبار أن مجلس النواب هو الذى يمثل الشعب أكمل تمثيل ونظام المجلسين فى مصر يدعو اليـه لأن مجلس الشيوخ يضم بين أعضائه عدداً عظيما من المعينين

ويترتب على مسئولية الوزارة لدى مجلس النواب وجوب أن تكون حائزة لثقته لتستطيع أداء مهمتها والبقاء فى مراكزها ، ووجوب تقديم استقالتها إذا هى فقدت تلك الثقة (م ٦٥ دستور مصرى) .

وقد أرادت اللجنة أن تحتاط لمنع التغالى فى أستعمال المجلس لحق الأقتراع على الثقة بالوزارات وما يستتبعه من كثرة سقوط الوزارات وتقلبها لأن كثرة السقوط كما قلنا من الأخطار التى تئن منها الأمم الدستورية كفرنسا وإيطاليا والتى يجب اتقاؤها قدر الممكن من غير مساس بقاعدة المسئولية

وإذا صح للأمم العريقة فى المدنية والديموقراطية أن تشكو من كثرة تقلب الوزارات وأن تعده خطراً فى حياتها العامة فأن الأمر أشد خطورة فى مصر. لأن

البلاد قادمة على صور كثيرة من النشاط وأعمال التجديد فتي أقر البرلمان هذه الصور وجب أن تتولى القيام عليها هيئة تنفيذيه تستطيع معالجة العمــل والاستمرار فيه من غير أن تكون عرضة للسقوط لأسباب واهية فتحل محلها غيرها وترى التنفيــذ بشكل جديد فيضطرب العمل ثم لا يكاد السير فيه يبدأ حتى تسقط الوزارة الجديدة فيتعطل التقدم الذي ترجوه البلاد .

لكن ذلك ليس معناه أن تقوم هيئة بالتنفيذ وتستمر فيه ولو على صورة سيئــة لا تقرها الأمة عليها . بل يجب أن يكون معنى الثبات للاستمرار فى التنفيذ مقترناً بالنزول على أرادة الأمة ونيل ثقتها والعمل لتحقيق مصالحها على الوجه الأكمل .

وقد فكرت لجنة الثلاثين فى وسائل عدة للتوفيق بين هذين الفرضين . من هذه الوسائل ما تقرر فى الدستور العثمانى (الســابق) من أن الوزارة لا تسقط باعتبارها فاقدة ثقــة المجلس إلا إذا كان عدد الأصوات ضدها زائداً على نصف مجموع عدد أعضاء مجلس المبعوثان . وهذه نظرية قائمة على أن بقاء الوزارة فى مناصبها لا يقتضى نيلها ثقة المجلس بتصويت خاص . بل يعتبر المعتــذرون الغائبون والممتنعون عن التصويت من أعضــاء المجلس فى حكم المصوتين فى صفها . فلكى تكون أغلبية المصوتين ضــدها دالة على أنها فقدت ثقة الأمة يجب أن يكون عددهم زائداً على نصف نواب الأمة — لكن اللجنة لم تطمئن لهذه النظرية لأعتبارها أن الوزارة يجب لبقائها فى مناصبها أن تكون حائزة لثقة فعلية لا لثقة حكمية ، غير أنها من جهة أخرى خشيت أن تطرح مسألة الثقة مفاجأة من الحزب المعارض للوزارة انتهازاً منه لفرصة غياب أنصارها . لذلك قررت أنه ، فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير ، لا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه ، وأنه يحق للوزراء دائماً أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الأقتراح على عدم الثقة بهم (مواد ١٠١ و ١٠٧ دستور مصرى) . وذلك كله اتقاء للمشاغبات وحتى تمتنع المفاجأة ويتاح للوزارة الفرصة لتقديم ما لديها من البيانات والايضاحات وضم صفوف أنصارها ، فاذا جاءت الجلسة كانت نتيجة الاقتراع على الثقة — إن حصل — ناطقة بمعنى ارادة النواب الحقيقية . وهذا الأحتياط له نظير فى التقاليد المعمول بها فى أ كثر

الأمم الديمقراطية وفى انكلترا وفرنسا بنوع خاص. فان الاستجوابات يجب تقديمها قبل عرضها بوقت كاف لحصول الوزير المختص على المعلومات المطلوبة منه ومنعاً لكل مباغتة.

ولما كانت البلاد أشد ما تكون حاجة إلى الحزم والثبات فى الدور الأول من عهدها الدستورى فقد فكرت لجنة الثلاثين فى اتخاذ احتياط آخر فى المدة الأولى من انعقاد البرلمان ضد احتمال المبالغة فى الأندفاع إلى إسقاط الوزارات ، ففكرت بادىء الرأى فى اشتراط أغلبية خاصة للأقتراع بعدم الثقة بالوزارة لكنها رأت آخر الأمر أن فى الأحتياط السابق ذكره ما يكفى لتحقيق مثل هـذه الأغلبية أو ما يقرب منها فى الواقع بسبب ما هو مشاهد فى العمل من وفرة عدد الأعضاء الذين يحضرون جلسة المناقشة في هذا الأمر الهام. فاذا حصل الأقتراع وفقدت الوزارة ثقة المجلس كان عليها أن ترجع إلى الملك لتعرض الأمر عليه (٦٥ د) ولترفع استقالتها فان أقالها وعين غيرها حائزة لثقة المجلس كان بها . على أن له أن لا يقبل استقالة الوزارة وأن يحل مجلس النواب و يأمر باجراء انتخابات جديدة . فأذا أيد المجلس الجديد الوزارة فبها و إلا كان حتماً عليها أن تستقيل .

فيترتب على مسئولية الوزارة لدى مجلس النواب وجوب أن تكون حائزة لثقته لتستطيع أداء مهمتها والبقاء فى مراكزها ووجوب تقديم استقالتها إذا فقدت تلك الثقة (٦٥ دستور مصرى).

كذلك يترتب على مسئولية الوزارة دون الملك أن توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع بجانبها رئيس الوزراء والوزراء المختصون (٦٠ دستور مصرى) وأن أوامر الملك شفهية كانت أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بأية حال (٦٢ دستور مصرى) وقد قررت جميع الدساتير البرلمانية هاتين القاعدتين .

هذا ولما كان من حق الوزارة أن تمكن من الدفاع عن سياستها أو عن مشروعات القوانين التى تقدمها ومن بيان رأيها فيما يقترحه المجلس من القوانين وكان البرلمان من جهة أخرى فى حاجة دائمة للاستفسار من الوزراء عن مشروعاتهم وأعمالهم وسياستهم العامة فقد رأت اللجنة ضرورة النص صراحة على أن لهم حق حضور المجلسين وأنه يجب سماع قولهم كلما طلبوا الكلام وأن لهم فى بعض المسائل أن يستعينوا

بين يرون من كبار موظفي دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم . فاذا لم يحضروا من تلقاء أنفسهم فلكل مجلس حق تحتيم حضور الوزراء لجلساته لكن حضورهم الجلسات وما لهم من حق الكلام لا يعطيهم حق التصويت ولا يكون لهم رأى معدود فى مداولات أى المجلسين إلا إذا كانوا من أعضائه (٦٣ دستور مصرى)

ولقد رأت اللجنة أيضاً أن تضيف إلى مسئولية الوزراء السياسية مسئولية جنائية فقد تبلغ تصرفات الوزير عن إهمال أو قصد حد الجناية على مصالح البلاد ولذلك وضعت نصوصاً تبيح محاكمة الوزراء عليها . حقيقة أن دقة مراقبة البرلمان لأعمال الوزارة تجعل مثل ذلك قليل أو بعيد الحصول ، وقد رأينا أن هذا الحق لم يستعمل فى أنجلترا منذ زمان طويل ، إلا أن اللجنة رأت أن تأخذ الحيطة له . ولما كان اتهام الوزراء ومحاكمتهم على ما يقع منهم من ذلك ذا صبغة سياسية فقد وجب أن لا يخضعوا للقضاء العادى وأن تشكل هيئة خاصة لمحاكمتهم على ما يقع منهم من الجرائم المتعلقة بوظائفهم سواء أكانت هذه الجرائم منصوصاً عليها فى قانون العقوبات كالاختلاس أم غير منصوص عليها فيه .

وقد لوحظ فى تشكيل تلك الهيئة أن لا تكون كلها من رجال السياسة كأعضاء المجالس اتقاء لغلبة النزعات الحزبية من جهة وتوفيراً للكفاءة الخاصة بصناعة القضاء من جهة أخرى - إذ القضاة قد طبعتهم مهنتهم بطابع عدم التحيز أو الاندفاع وراء فكرة خاصة - ولا أن تكون مؤلفة كلها من قضاة لحاجة التقدير فى المسائل السياسية إلى مزاولة خاصة لا تتصل عادة بأعمال القضاة .

وقد نص على أن أعضاء المجلس المخصوص من القضاة يؤخذون من بين أعضاء المحكمة الأهلية العليا أى المستشارين بمحكمة النقض والابرام الآن (٦٦ و ٦٨ دستور).

كذلك خص مجلس النواب وحده بحق الاتهام وهذا تفريع على اختصاصه بمسئولية الوزراء لديه . واشترط فى ذلك الاتهام أغلبية خاصة أى أغلبية ثلثي الآراء وذلك لخطورة الأمر وعظم نتائجه ، كما اشترطت لهذه العلة نفسها أغلبية خاصة فى الحكم على الوزراء وهى أن يصدر الحكم بالعقوبة من اثنى عشر صوتاً فى حين أن « المجلس المخصوص » المختص بمحاكمة الوزراء طبقاً للدستور مؤلف من الرئيس وستة

عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من المستشارين (بمحكمة النقض) بترتيب الأقدمية .

ولما كان قانون العقوبات لم يحط بكل الأحوال التى يجب أن يؤاخذ فيها الوزراء جنائياً فقد أشير فى الدستور إلى إصدار قانون خاص يلم بتلك الأحوال (تراجع المواد من ٦٦ الى ٧٢ من الدستور المصرى) وتكلمنا فيما تقدم عن مشروع قانون محاكمة الوزراء الذى وضعته الوزارة النحاسية الثانية فى سنة ١٩٣٠ ونعلم أن هذا المشروع لم يتحقق للآن .

وعبرت لجنة المبادىء العامة فى هذا الصدد عن بعض الجرائم الوزارية التى يصح أن يشتمل عليها القانون المنتظر ومنها جرائم خيانة الوطن والتلاعب بالأموال العمومية وتحصيل ضرائب غير قانونية وكل ما يقع منهم فى اثناء تأدية وظائفهم من الاجراءات المخالفة للدستور والقوانين . أما مشروع قانون سنة ١٩٣٠ فقد جمع هذه الجرائم تحت عنوانين كما رأينا : الخيانة العظمى والغدر .

ملاحظات عامة عن مركز الوزراء (١)

تاريخ نظام الوزراء - يرجع أصل هذا النظام إلى القرون الوسطى عندما كان الملك يعين موظفين ليستعين بهم على القيام بأعماله . وكانت هذه الوظائف وراثية فى أول الأمر . ثم اعتاد الملك أن يعين فى بعضها رجالا من رجال القانون . وفى القرن السابع عشر أصبحت وظيفة الوزير وظيفة فعلية ويختار لها الأشخاص المشهود لم

---

(١) مراجع :

Dnpriez-Les ministres dans les principaux pays d'Europe et d'Amérique
Bluntschli-Droit public général
Boutmy-Le developpement de la Constitution et de la Société Publique en Angleterre
Orlando-Principes de Droit public et Constitutionnel
Esmein-Eléments de Droit Constitutionnel Français et Comparé

ويراجع كذلك ما قلناه فى الكتاب الأول بخصوص نشأة النظام البرلمانى فى انجلترا وما سنقوله هنا ما هو فى الواقع ألا تذكير لما سبق شرحه .

بالكفاءة دون كبار الأشراف ، ولكنهم احتفظوا على كل حال بصفتهم خدام الملك ومشيريه

وقد كانت القوانين الأنجليزية منذ زمن بعيد تجعل مستشارى الملك مسئولين جنائياً امام البرلمان أذ اكتسب مجلس العموم منذ القرن الرابع عشر الحق فى محاكمة هؤلاء المستشارين أمام مجلس اللوردات سواء على الجرائم العادية أو السياسية كالاعتداء على حرية الأفراد . وكانت هذه المحاكمة جنائية يترتب عليها عقوبات قاسية وتسمى هذه الطريقة — كما تقدم — بالـ Impeachement (١) .

وفى عهد عائلة استوارت وعلى الاخص فى حكم شارل الأول بدأت المشادة المعروفة بين الملك والبرلمان وحاول الملك أن يعطل من حق البرلمان فى محاكمة الوزراء

وفى سنة ١٦٤١ بعد استقالة الوزير ولبول أراد البرلمان أن يعترف الملك بخضوع الوزراء للبرلمان سياسياً

وفى هذا الوقت ابتدأت عائلة استوارت بالأستعانة برأى نفر قليل بين أعضاء مجلس الملك الخاص من المشهورين باخلاصهم لشخص الملك وكان هذا أصل الوزارة أى الـ Cabinet كما سبق ان ذكرنا بشىء من التفصيل فى « الكتاب الاول » .

وفى أيام شارل الثانى عهد الملك إلى لجنة مكونة من ستة أعضاء بالاشراف على الأمور الخارجية واستحالت هذه اللجنة إلى لجنة دائمة تهتم بجميع الشئون قبل عرضها على مجلس الملك الخاص .

وقد وضعت ثورة ١٦٨٨ حداً الحكم الملك المطلق وابتدأ الملك يرى مصلحته فى اتخاذ مستشاريه من زعماء الأغلبية ولكن النزاع استمر بين المجلس والملك على الصورة التى وضحناها حتى نجح المجلس تماماً فى أن يخرج الوزراء من سيطرة الملك ويخضعهم للبرلمان خضوعا تاماً .

ولم تكن الوزارة فى ذلك الوقت متجانسة بل كانت مكونة من الحزبين الكبيرين اللذين كانا فى ذلك الوقت وهما حزب الويج whigs والتورى torys واللذين أصبحا فيما بعد حزب الأحرار والمحافظين .

---

(١) Dupriez ص ١٤

ولما تولت عائلة هانوفر (التى منها الملك الحالى) الملك فى اوائل القرن الثامن عشر وجدت نفسهـــا محاطة فى البلاط برجال كلهم من حزب الويج وهم حزب الارستقراطية فتركت لهم شئون الدولة وأخذت سلطة الملك فى الانكماش وثبتت على العكس سلطة الوزارة .

وفى عهد الوزير ولبول Walpole نفسه بدأت فكرة رئيس الوزراء كما نعرفها الآن تتحدد ونظام المسئولية السياسية فى الظهور . ففى سنة ١٧٢١ صدر الأمر إلى وابول هذا بأن يشكل وزارة فكانت أول وزارة قوية متحدة وعمرت عشرين سنة مؤيدة من مجلس النواب في بادىء الأمر وعندما بـــداء مجلس النواب يقلب لها ظهر المجن استقالت فكانت أول وزارة - كما سبق الذكر - سلمت باستحالة الاستمرار فى الحكم بالرغم من معارضة مجلس النواب وكانت آخر وزارة حاول البرلمان مؤاخذتها بطريق المحاكمة Impeachement

وما بقى بعد ذلك من التطور كان نتيجة الزمن والظروف والضرورات الحكومية (١).

وقد أصبح من مميزات الحكم البرلمانى الأنكليزى وجود حزبين قويين منظمين أتم تنظيم يتعاقبان على ادارة دفة الأمور مع بقاء الملك بعيداً عن تلاطم الأحزاب محترماً من الجميع ، فاذا سقطت وزارة حزب كان الحزب الآخر مستعداً لتولى الامور فى الحال بواســـطة زعمائه الذين ما فتئوا يحملون على الوزارة القائمة ويبينون عيوبها ليسقطوها ويحلوا محلها (٢).

وبالرغم من أن حكم جورج الثالث كان حكما شخصياً تعاقبت فيـه الوزارات بكثرة بسبب دسائس الملك ألا أن ولبم بيت W. Pitt نجح فى الحصول على تأييد أغلبية برلمانية وبذلك مكن الوزارة من الثبات ذلك الثبات الذى ما زالت حائزة عليه إلى الآن ، وانتقلت اليها سلطة ادارة أعمال الحكومة وسياستها ، وقد حل تضامن الوزراء محل تفرقهم ، وأصبح مجلسهم هو الذى يقر السياســـة العامة ، وأصبح مركز

---

(١) راجع ما قلناه سابقاً .

(٢) Boutmy ص ٢٩٢

رئيس الوزارة مركزاً ممتازاً لا يضايقه الملك بمداخلاته ، وأصبحت الوزارة على رأس الحكومة ، واعتاد الناس أن يروا فى الوزارة المسئولة خير أداة تصلح لحكم البلاد .

وقد ساعد اصلاح النظام الانتخابى الانكليزى على نجاح النظام البرلمانى لدرجة عظيمة

تعيين الوزراء - لكى لا تكون الوزارة خاضعة للملك ولا للبرلمان خضوعاً تاماً وجب ألا يجعل اختيار الوزراء متروكا للملك ولا للبرلمان تركا مطلقاً .

وقد وجدت فكرة ترمى إلى تعيين الوزراء بطريق الانتخاب بواسطة مجلس النواب وعبر عن هذه الفكرة فى أزمنة مختلفة آخرها عقب الحرب العظمى فى بعض الدساتير الجديدة التى وضعت حينئذ [1].

ويقابل هذه الفكرة على خط مستقيم إعطاء الحرية المطلقة للملك ليختار وزراء، ولكن هذه الطريقة عبارة عن رجوع إلى نظام الحكم الشخصى أو إلى الحكم الملكى المقيد الذى لا يكون الوزراء فيه مسئولين أمام البرلمان . لأنه ليس من المعقول أن يجعل الوزراء الذين يخضعون للملك خضوعا تاماً وينفذون أوامره حرفياً مسئولين عن أعمالهم أمام البرلمان .

لذلك نبتت فكرة وسط بين الفكرتين المتقدمتين وما هى ألا الأساس الذى يقوم عليه النظام البرلمانى نفسه ، وتنحصر فى ترك الملك نظرياً وقانونا حراً فى تعيين الوزراء [2] ولكن يشترط ألا يسمح للملك إلا باختيار الأشخاص الذين يرضى عنهم البرلمان أو يرضى عنهم الناخبون فى حالة حل البرلمان . والواقع ان أغلبية النواب التى تمثل أغلبية الناخبين فى الدول البرلمانية هى التى ترشد الملك إلى الشخص الذى يحسن أن يختاره رئيساً للوزارة لأن هذه الأغلبية تبين بصراحة من هم الزعماء الحائزون على رضاها ، والملك لا يجد أسهل من تعيين هؤلاء الزعماء ليضمن استمرار رضاء النواب على وزرائه ، طالما أن للأغلبية سلطة أسقاط الوزارة . ومع كل لا يمكن الأستنتاج من ذلك أن الوزراء يعينون أو أنهم يعزلون بمعرفة النواب لأن الرئيس الأعلى هو الذى

---

(١) راجع ما قلناه فى الكتاب الأول عن نظام حكومة الجمعية .

(٢) ص ٣٦٦ Orlando

له بمقتضى الدستور الحق الصريح فى تعيين الوزراء و عزلهم . والذى يحصل فى الواقع أنه فى حالة عدم وجود أغلبية ثابتة منظمة يرجع تعيين الوزراء إلى حد كبير إلى بعد نظر الملك (أو رئيس الجمهورية) وفراسته . ومتى عين الوزراء فانهم يستمدون سلطتهم القانونية من أنهم يمثلون رئيس السلطة التنفيذية . وقد جرى العرف فى انجلترا على أن الوزراء هم الذين يديرون فعلا شئون الدولة و يقترحون أهم مشروعات القوانين ، وأصبحت هذه قاعدة ثابتة فى جميع الدول البرلمانية فان المشروعات أو الاصلاحات التى تؤيدها الحكومة هى التى يكتب لها السلامة فى نهاية الأمر[1] .

الشروط الأساسية للنظام الملكي البرلمانى — يشترط لكى تؤدى الوزارة وظيفتها — وظيفة إيجاد الصلة بين الملك والنواب — خمسة شروط

١ — يجب أن يترك تعيين الوزراء قانونا الى رئيس الدولة الأعلى ، ولكن هذه السلطة مقيدة فعلا بما للبرلمان من الأشراف على مالية الدولة والرقابة على جميع أعمال الحكومة وحق إسقاط الوزارات بسحب الثقة عنها ،

٢ — يجب أن يباح للوزراء حرية الأتصال بالبرلمان سواء أكانوا أعضاء فيه أم لا[2] ويجب أن يمكنوا من الأشتراك فى أعمال التشريع وأن يسمعوا إذا أرادوا الكلام ،

أما فى الولايات المتحدة فالدستور يخالف هذا المبدأ فانه لا يجيز للوزراء حضور جلسات البرلمان بل يعطيهم مجرد الحق فى توصيل رغباتهم إلى البرلمان بطريق الكتابة أو الأتصال باللجان كما رأينا عند دراستنا للنظام الرئيسى .

والدستور المصرى كالدستور الفرنسى والبلجيكى يبيح للوزراء حضور جلسات كل من المجلسين ولكن ليس لهم صوت معدود فى المناقشات إلا إذا كانوا أعضاء فى البرلمان و بالنسبة للمجلس الذين هم أعضاء فيه .

---

(١) اسمان ص ٣٠٠

(٢) لا يسلم الأنجليز كما نعلم بهذا المبدأ فلا يجوز عندهم أن يدخل وزير أى مجلس الا إذا كان عضواً فيه ولذلك يعين الوزير وكيلا برلمانيا له من أعضاء المجلس الذى يحرم عليه دخوله.

٣ - يجب ألا يكون بقاء الوزارة متوقفاً على رضاء الملك فقط مهما كان شعور النواب بالنسبة للوزارة ، لأن مسئولية الوزارة أمام البرلمان معناها ان على الوزراء أن يحصلوا ويحافظوا على تأييد النواب الذين لهم الحق إذا حبسوا ثقتهم عن الوزارة أن يضطروها للأستقالة . ولا يكفى لتنظيم هـذه الأمور النصوص الدستورية وحدها أذا لم تقترن بالعادات والقواعد المرعية والتقاليد التى تنشـأ . أما الدستور المصرى فقد نص فى المادة ٦٥ أنه إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل وهـذا النص تقرير للقواعد المرعية التى نشأت فى الدول البرلمانية الأخرى (١)

٤ - يجب أن يكون تنظيم الوزراء في هيئـة مجلس Cabinet مكون لوحدة متجانسة تجمعهم وحدة الرأى ووجهة النظر فى المسائل السياسية وهذا التنظيم ضرورى لـكي يقوم المجلس بوظيفته الدستورية، وهو نتيجة ناشئة عن وجود التضامن بين الوزراء،

٥ - لـكي يكون النظام البرلمانى متوازنا تمنح الحكومة حق الحل .

أساس النظـام الوزارى

تعيين الوزراء وأنشاء الوزارات - تنص المادة ٤٩ من الدستور المصرى على أن الملك يعين الوزراء و يقيلهم . والوزراء أ كبر وكلاء السلطة التنفيذية التى نصت المادة ٢٩ على أن الملك يتولاها فى حدود الدستور ، فالمعقول أن يكون تعيينهم وعزلهم منوطاً

(١) جرت العادة فى الدول الملكية البرلمانية أيضاً أنه عند تولية ملك جديد تقدم الوزارة القائمة استقالتها لتفسح المجال له لأختيار من يراه وإن كان المتبع فى هذه الحالة هو تكليف رئيس الوزارة المستقيل بأعادة تشكيلها . وتبعاً لهذا التقليد قدمت الوزارة النحاسية الثالثة استقالتها لجلالة الملك فاروق الأول عقب الانتهاء من حفلات التولية فى ٣١ يوليه سـنة ١٩٣٧ . ثم أعيد تشكيل الوزارة فى ٣ أغسطس سـنة ١٩٣٧ وقد أنتهز رئيسها رفعة النحاس باشا هذه الفرصة فأدخل على وزارته الجديدة (الوزارة النحاسية الرابعة) تعديلا كبيراً كان من نتائجه عـــدم أشراك أربعة من أعضاء الوزارة السابقة (على باشا فهمى ، محمد صفوت باشا ، محمود غالب باشا ، محمود فهمي النقراشي باشا ، وزراء الحربية والأوقاف والحقانية والمواصلات سابقاً .)

بالملك لا سيما وأن توقيعات الملك فى شئون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع بجانبها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون فوجب أن يكون الملك حراً في اختيار مستشاريه الذين يثق بهم

ولكن الوزراء لهم صفتان مستقلتان : فهم يمثلون البرلمان لدى الملك ، ويمثلون الملك لدى البرلمان فوجب أن يحوز الوزراء على رضاء البرلمان كما هم حائزون على رضاء الملك . فالملك يختارهم من زعماء الأغلبية و يشرف البرلمان على تعيينهم من طريقين: إشرافه على الخزينة العامة ، لأن انشاء وزارات جديدة يستدعي موافقة البرلمان على الأقل من الوجهة المالية ، والمسئولية الوزارية .

ويوجد الآن لمصر وزارات : الداخلية ، المالية ، الخارجية ، الحربية والبحرية والطيران ، الأشغال ، المعارف ، الأوقاف ، المواصلات ، الزراعه ، الحقانية ، التجارة والصناعة ، الصحة .

ويشترط الدستور المصرى فى الوزير الجنسية المصرية وألا يكون الوزير من الأسرة المالكة (مواد ٥٨ و٥٩ دستور) .

عدم الجمع — لا يمكن الجمع بين الوزارة وأية وظيفة أخرى غير عضوية البرلمان كذلك لا يمكن الجمع بين الوزارة والوصاية على العرش ولا الجمع بين الوزارة وصفة عضو فى الأسرة المالكة . والفكرة فى حرمان أعضاء الأسرة المالكة من الوزارة هى أبعاد الامراء عن كل مسئولية حكومية وحتى لا يجر خطأ الأمير الوزير سوء السمعة للعائلة المالكة مما قد يوجد حرجا لشخص الملك .

ويقول المسيو جيرون فى قاموسه السياسى أن هناك سببا آخر لهذا التحريم وهو أن المسئولية الوزارية يجب أن تكون مسئولية حقيقية فأذا سمح للأمراء بتقلد الوزارة قد تصبح المسئولية وهمية لأن شخصية الأمير تختلط بشخصية الملك .

حرية التعيين — كانت تقضى التقاليد الأنجليزية الى سنة ١٩١٥ أن الوزير الذي يعين يجب أن يستقيل من عضوية البرلمان ويرشح نفسه من جديد فى الدائرة التى انتخبته وقد نسج بعض الدساتير على منوال هذه القاعدة . وعلة ذلك (نظرياً

على الأقل) أن تعيين الملك لوزير هو تعيين لأحد النواب في وظيفة ذات مرتب مما يلقي شيئاً من الريب والشكوك على استقلال النائب إذ يحتمل أن الملك انما اختاره ليكون عوناً له على البرلمان فلأزالة هــذه الشبهة يحسن أن يعود النائب الى ناخبيه ليعطيهم الفرصة في أن يعلنوا ثقتهم به أو يسحبوها منه .

وقد اختفت هذه القاعدة من الأنظمة الانجليزية والبلجيكية والأيطالية والأسبانية والبرتغالية ولم يرددها دستورنا المصرى لأن وجودها يقيد حرية الملك في أختيار الوزراء اذ أن الملك بناء على هذا النظام لا يختار الوزراء إلا من بين الأعضاء الواثقين من دوائرهم وثوقاً تاماً ويتحاشى عن اختيار الوزراء من بين نواب الدوائر التي يتنازعها الأحزاب المختلفة خوف تعريضهم للفشل وقد يكونون ذوي كفاءة ودراية. وهذا التقييد على حرية الملك يلجئه الى تعيين بعض الوزراء من غير أعضاء البرلمان . والواقع أن الريبة في ذمة النائب الذى يختار وزيراً لا محل لها لأن كل نائب هو في الحقيقة ممثل لحزبه ولديه شبه توكيل من الحزب بقبول الوزارة فالاختيار لمركز الوزير جالب لعلو الصيت ولأحترام ناخبيه . وفضلا عن كل ذلك فان الوزير لا يمكنه أن يبقى في مركزه بغير اعتماد على تأييد البرلمان ولا شك أن غالبية البرلمان لا تسمح بتعيين وزير ترى في تعيينه امكان استعماله آلة ضد نواب الدولة .

ويختار الملك رئيس الحكومة وهذا الأخير يختار وزراءه بحرية تامة أو تكاد تكون تامة (والسبب في هذا الأحتياط هو ما أسلفناه من أن للملك الحق في الأعتراض على تعيين وزير بذاته لأسباب وجيهة يقدرها هو) . ويختار رئيس الوزارة زملائه إما من بين أعضاء البرلمان أو خارجاً عنه. وهذه الحرية المتروكة لرئيس الوزارة في اختيار زملائه وأعوانه ضرورية : أولا - ليتمكن من أختيار أكفأ الناس لتولى أزمة الحكم فوزارة المالية والخارجية والحربية مثلا تستدعى كفاءات فنية خاصة فاذا حاولنا تقييد حرية الرئيس في أختيار الوزراء تكون النتيجة عدم تمكنه من تعيين أكفأ من يرام لهذه المناصب . ثانياً - لتحقيق التجانس والأنسجام بين أعضاء الوزارة فرئيس الوزارة لا يرشح للتعيين للمراكز الوزارية الا من يرى أنه يمكنه التعاون معهم بدون أختلاف وتصادم مستمر قد يؤدى الى تعطيل الأعمال . ثالثاً - رئيس الوزارة هو المسئول عن

سياستها العامة أمام البرلمـان ، فيجب أن يكون له أكبر قسط من الحرية فى أختيار زملائه . ولكن لا ينبغى لرئيس الوزارة أن يستعمل حريته هذه لاستبعاد الكفاءات وقصر المراكز الوزارية على الاشخاص الضعيفى الأرادة أو الذين يظهرون أستعدادهم لقبول كل ما يقرره الرئيس خطأ كان أو صوابا . والمرجع فى النهاية للبرلمان و يقظة الرأى العام .

وتعيين الوزراء عمل من أعمال الدولة فأمر الملك بتعيين الوزراء يجب لنفاذه أن يكون موقعا عليه أيضاً من وزير مختص ولذلك جرت العـادة فى فرنسا أن يوقع رئيس الوزراء المستقيل على أمر تعيين الوزارة الجديدة وهذه العـادة دعت بعض الـكتاب إلى التسـاؤل عما يحدث إذا رفض رئيس الوزارة المعزول التوقيع على أمر تعيين الوزارة الجديدة . على أن هذا الفرض لم يتحقق مطلقاً وأن كان احتمال تحققه دعا كتاب البلجيك الى إباحة أن يوقع رئيس الوزراء الجديد على أمر تعيينه فى هذه الحالة [١] والمتبع فى مصر الآن أن الملك يصدر امره للشخص المكلف بتشكيل الوزارة (زعيم الأغلبية) للأخذ فى تأليفها وعرض المشروع علي الأعتاب الملـكية وهذا الأمر الملكى لا يحمل الا توقيع الملك وحده . ولـكن بمجرد أن يقر الملك أسماء الوزراء الذين يعرضهم عليه الشخص المذكور يصدر المرسوم الملكى « بتأليف الوزارة » وهو يحمل علاوة على توقيع الملك توقيع رئيس الوزارة الجديد نفسه

وزراء الدولة والوزراء بلا وزارة فى الدستور المصرى - ولو ان الدستور صامت عن هذه النقطة إلا أنه جرياً على العرف الجارى فى البلاد البرلمانية يجوز تعيين وزراء بلا وزارة كما يجوز تعيين وزراء دولة ministras d'Etat

ووزراء الدولة ليس لهم إلا وظيفـة شرفية لا تخول لحاملها لا مرتباً ولا أمتيازاً خاصاً ، وتمنح الدولة هذا اللقب كمكافأة على خدمات جليلة الى رجال الدولة العظام كالوزراء الأقدمين ورؤساء مجلس النواب والشيوخ أو كبار الموظفين

ولا يدخل وزراء الدولة ضمن مجلس الوزراء ولـكنهم يدعون فى أثناء الأزمات الشديدة لأخذ رأيهم بطريقة استشارية بحتة أى غير رسمية و بغير أن تكون عليهم

---

(١) Orban-Le Droit Const. Belge 1908 جزء ٢ ص ٢٩٨

مسئولية ويباح لهم حضور جلسة مجلس الوزراء إذا أراد الملك فى ظروف استثنائية أن يدعوهم فيها ليتعرف رأيهم .

وهذه الطريقة تمكن الملك فى كثير من الأوقات من توحيد الاحزاب فى الأزمات العصيبة كما تمكنه من الاستنارة برأى كبار المحنكين من رجال السياسة

والوزراء العاديون ينقسمون الى قسمين : وزراء يديرون وزارات ، ووزراء بلا وزارة ، والوزير بلا وزارة عضو فى مجلس الوزراء كالوزير الذى يدير وزارة سواء بسواء . والغرض من هذا النظام تمكين الدولة من الاستعانة ببعض ذوى الكفاءات وقد ظهرت فائدة هذا النظام على أتمها اثناء الحرب العظمى وبعدها فعين فى الدول المحاربة كثير من الوزراء بلا وزارة للاستفادة من آرائهم فى ادارة الحرب والوصول الى النصر . وسبق لنا أن تكلمنا عن الوزراء بلا وزارة عند دراستنا للنظام البرلمانى بوجه عام فى الكتاب الأول ولذلك نكتفى هنا بهذا القدر .

العلاقة بين الوزير والوزارة — ليست الوزارة شخصاً معنوياً مستقلا فما هى إلا إدارات عامة ذات اختصاصات مميزة وكل وزير يدير بمفرده أعمال وزارته ويمضى أوراقها من قرارات ومنشورات ويأمر بصرف الأموال اللازمة لها فى حدود الميزانية ويرفع الدعاوى الخاصة بوزارته ويتعاقد بأسمها فيما يمسها الخ .

وهذا التقسيم ضرورى لحسن سير الأعمال فلا يجوز مثلا أن يقاضى وزير المالية بتعويض نشأ عن فعل وزارة أخرى ولا أن يتمسك بالمقاصة اذا كان الفرد مديناً لوزارة ودائناً لوزارة أخرى ولا أن يتدخل وزير فى شئون وزارة أخرى غير وزارته .

ومعظم الدول البرلمانية لا تفرق بين وزير وآخر من حيث الأهمية وأن كان لرئيس الوزراء مركزاً ممتازاً عن بقية زملائه لأنه هو الذى يختارهم فى الواقع ويعرض اسمائهم على رئيس الدولة لاستصدار مرسوم بتعيينهم . ومع ذلك لا يجد الانسان فى دساتير عديدة ذكراً لوظيفة رئيس الوزارة . أما الدستور المصري فانه يفترض أن هناك وظيفة رئيس مجلس الوزراء إذ نص فى المادة ٦٠ على أن رئيس مجلس الوزراء يوقع مع الملك فيما يختص بشئون الدولة علاوة على توقيع الوزراء المختصين ، فى هذا

النص وحده ما يشعر بأن لرئيس الوزراء مكانة خاصة وسلطة أعلى من سلطة بقية الوزراء ، وانما يتوقف ذلك الى حد كبير ، كما قلنا فى موضع آخر ، على شخصيته وكفاءته ومقدرته . ويسمى الرئيس فى فرنسا Pésident du Conseil وفى بلجيكا Premier Ministre وفى انجلترا Prime Minister . وهو الذى يرأس مجلس الوزراء فى أغلب الاوقات اللهم إلا فى الاحوال التى يرأسه فيها الملك وفى هذه الحالة يسمى المجلس Conseil des ministres تمييزاً له عن الحالة التى يرأسه فيها رئيس مجلس الوزراء ويسمى Conseil de Cabinet .

تغيير الوزارات والوزراء - تنقضى وظيفة الوزير بأسباب متعددة . وبين هذه الاسباب أسباب فردية تمس أحد الوزراء فردياً وهى الاستقالة الفردية ، عدم رضاء الملك ، الاختلاف مع رئيس الوزراء ، الخلاف بينه وبين مجلس النواب ، رفض المجلس التصديق على ميزانية وزارته أو رفض مشروع من مشروعاته الهامة ، وكل هذه الاسباب تؤدى الى اعتزال الوزير . وهذا يدلنا على أن تضامن الوزراء . ليس معناه انهم حتماً مسئولون عن كل ما ينسب الى أى وزير على حدة بل أن تضامنهم لا يشمل الا مسائل السياسة العامة أى تلك المسائل التى لأهميتها كانت موضوع بحث مجلس الوزراء أو مفروض فيها أن تكون موضوع بحثه . ولكن التمييز بين المسائل الخاصة بالسياسة العامة وغيرها على جانب عظيم من الدقة ، فأذا حصلت مناقشة فى البرلمان على فعل منسوب لأحد الوزراء وكان مشكوكا فى هل المسألة فردية أو أجماعية فالعادة ، اذا أرادت الوزارة أن تتحمل المسئولية ، أن يقرر رئيس الوزراء ذلك ويدخل المناقشة ويبين للمجلس أن الوزارة تتخذ مسئولية هذا العمل على عاتقها .

وهناك أسباب تؤثر على الوزارة بتمامها أهمها تغيير الأغلبية بفعل الانتخابات الدورية : فلنفرض أن الأغلبية كانت من حزب معين وحل وقت انقضاء أجل مجلس النواب وأجريت انتخابات جديدة ظهر منها أن حزب المعارضة أصبح له أكثر المقاعد ، ففى هذه الحالة تستقيل الوزارة بكل هدوء وسكون وعادة بدون أنتظار مواجهة المجلس الجديد لها وسحبه ثقته منها . كذلك تستقيل الوزارة أذا اعتلى العرش ملك

جديد[1] ولكن الاستقالة لاتحصل عقب أعتلاء العرش مباشرة لأن فى الفترة التى تمر بين وفاة الملك وحلف الملك الجديد اليمين يكون مجلس الوزراء فيها هو القائم بالسلطة . فمتى حلف الملك الجديد اليمين وأنتهت المراسم التى تقام عادة لهذه المناسبة تقدم الوزارة أستقالتها حتى يعطى الملك الجديد الحرية التامة فى اختيار الوزراء الذين يثق بهم . كذلك تحدث الاستقالة إذا توفى رئيس الوزراء فان الوزراء يقدمون استقالتهم الى الملك لتكون له الحرية أن يعين من بينهم أو من خلافهم الشخص الذى يريد أن يعهد اليه فى تشكيل الوزارة . وأخيراً تحدث الاستقالة اذا حصل خلاف أساسى بينها و بين الملك أو بينها و بين البرلمان .

ومعظم الأزمات الوزارية العادية هى أزمات برلمانية تنشأ من اختلاف الوزارة مع البرلمان . و يظهر هذا الاختلاف اذا اقترع مجلس النواب على عدم الثقة بالوزارة أو اذا رفض الميزانية أو الموافقة على مشروع من المشاريع الهامة التى تعرضها عليه الوزارة . وفى هذه الأحوال إما أن تستقيل الوزارة معترفة بهزيمتها وعجزها عن الاحتفاظ بتأييد نواب البلاد أو انها تبقى فى مركزها وتشير على الملك بحل مجلس النواب واجراء انتخابات جديدة لتستبين ما إذا كان الرأى العام أو جمهور الناخبين يؤيد المجلس فى إسقاط الوزارة أو انهم على العكس يسحبون ثقتهم من أولئك النواب الذين حاولوا أسقاطها . ويجب أن نلاحظ هنا مع ذلك أن معظم الأزمات الوزارية الماضية فى مصر منذ بدء العمل بدستور سنة ١٩٢٣ لم يكن نتيجة أختلاف بين الوزارة والبرلمان بل كان ناشئاً أما عن التدخل البريطانى أو عن عدم أتفاق بين الوزارة والسراى . و يفسر ذلك ظروف مصر الخاصة فى هذا العهد قبل أمضاء المعاهدة المصرية الأنجليزية من جهة ، وتولى جلالة الملك الحالى أول ملك لمصر الحديثة نشأ وتولى فى ظل الدستور وكنفه من جهة أخرى .

اختصاصات الوزراء

المركز الخاص للوزراء : الوزراء هم الوكلاء المباشرون والمسئولون عن أعمال الملك صاحب الذات المصون وهم من جهة أخرى رؤساء الأدارات العامة فى الدولة

(١) Orlando ص ٣٣٣ وما قلناه فى هامش ص ٥٨٧ — ٥٨٨

فالملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه (٤٨ دستور) وجميع أعمال الحكم الهامة تستلزم تدخل رئيس الدولة وتستلزم أيضاً تدخل وزير مسئول . ومن جهة أخرى فالوزراء رؤساء لمصالح الحكومة ولا يمكنهم القيام بهذه الأعمال إلا إذا كانوا مؤيدين بثقة النواب . فهم من جهة مسئولون أمام الملك ومن جهة أخرى مسئولون أمام النواب ، ولكن هذه المسئولية لا تقتضى الخضوع التام ولا الأستعباد لهذه السلطات أذ أن للوزراء مركزاً خاصاً يستمدونه من الدستور ومن التقاليد السياسية وهذا يجعلهم أكثر من مجرد آلة لتنفيذ أوامر الملك أو البرلمان

العلاقة بين الوزراء ومجلسى البرلمان : من المهم أن نفهم عمل الوزير فيما يختص بعلاقته مع مجلسى البرلمان . وقد عرفنا مما تقدم أن لرئيس الوزارة حرية كبيرة فى اختيار زملائه الوزراء سواء من بين أعضاء البرلمان أو خارجا عنه ، وقد تقضى الظروف باختيار وزير للحربية من رجال الجيش كما جرت العادة أن اختيار أكثر الوزراء يكون من أعضاء مجلس النواب دون الشيوخ . ولكن نص الدستور على أن لكل مجلس الحق فى أن يدعو اليه أى وزير لطلب معلومات عن المشروعات التى يقدمها ، وأن لكل وزير الحق فى أن يدخل أى مجلس من مجلسي البرلمان وأن يسمع فيه إذا طلب الكلام (٦٣ دستور) ولا يكون للوزراء صوت معدود إلا إذا كانوا أعضاء .

اختصاصات الوزراء الحكومية — نخرج عن نطاق موضوعنا إذا نحن حاولنا ان نعدد الاختصاصات المتعددة للسلطة التنفيذية لأنه لا يمكن فهم حقيقة أختصاصات الوزير المتعددة ألا أذا درسنا تفصيلات نظام المصالح التى يقوم على رأسها وهذا لا يمس القانون الدستورى وحده بل والقانون الأدارى أيضاً ، ولذلك نكتفي هنا بأن نبين أختصاصات الوزراء من الوجهة الدستورية على الخصوص وكيفية قيامهم بأعمالهم متوخين الايجاز . وتتلخص هذه الأختصاصات فيما يأتى :

أولا — الوزراء يشاركون الملك فى التوقيع على أوامره فى شئون الدولة فلهم بهذه الصفة كل الاختصاصات التى للملك يشاركونه فيها سواء أكانت هذه

الاختصاصات متعلقة بالامن والنظام أم بالاشراف على أعمال الهيئات المحلية أم بالشئون الداخلية والادارية أم الشئون الخارجية ولا تشذ عن ذلك الأعمال السياسية والدستورية كحل مجلس النواب أو تأجيله .

ثانياً - للوزراء دور اقتصادي ومالى هام لأنهم بصفتهم رؤساء لوزاراتهم يحضرون أبواب الميزانية الخاصة بهذه الوزارات ويعرضونها على وزارة المالية لتدخلها فى مشروع الميزانية ويدافعون عنها فى البرلمان وينفذونها ويطبقونها كل فيما يخصه وهم بهذه الصفة يصدرون أذون الصرف على الخزينة ويحضرون الحساب الختامى لعرضه سنويا على مجلسي البرلمان .

ثالثاً - أن الوزراء يستمدون شخصياً من المشرع ومن الملك أى من القوانين والمراسيم الملكية حقوقا متعددة وسلطات خاصة كحق تعيين الموظفين وترقيتهم وعزلهم وحق الاشراف عليهم وتأديبهم وترتيب المصالح العامة وحق إصدار القرارات العامة أو الخاصة تنفيذاً للوائح والقوانين . ولا يعترض على ذلك أن السلطان لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وأن هذه الحقوق والسلطات انما منحها الدستور لرئيس الدولة نفسه[1]، لأن تفويض السيادة أو السلطان ليس تنازلا عنه وقد أجاز الدستور المصرى للبرلمان أن يفوض الى هيئات أخرى الفصل فى صحة الانتخاب مثلا ، كما قرر أن الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه فيجوز أذن لرئيس الدولة أن يخول الوزراء سلطة عمل اللوائح الثانوية فى شكل قرارات وحق تعيين وعزل فئات معينة من الموظفين وترتيب المصالح الخ . وليس ثمت مايمنع السلطة التشريعية ذات الاختصاص التام والحرية الكاملة (فيما عدا مسائل تعديل الدستور) أن تتنازل مؤقتاً عن جزء من سلطتها التشريعية الى الملك أو الى الوزراء مباشرة لتنظيمها بواسطة لوائح أو مراسيم .

---

(١) تنص المادة الأولى من الدستور أن مصر دولة ذات سيادة وهى حرة مستقلة ملكها لايجزأ ولا ينزل عن شيء منه وصحة هذه المادة المأخوذة عن الدستور البلجيكى وغيره من الدساتير . . . سلطانها أو سيادتها لا تجزأ لأن المقصود هنا هو السلطان أو السيادة لا الملك وقد جاء النص الفرنسى للدستور المصرى صريحا فى ذلك حيث قال

Ses droits de Souveraineté sont indivisibles et inaliénables

ويتبين من ذلك أن سلطة الوزراء ليست محددة ومحصورة بل يمكن زيادتها بواسطة قوانين من السلطة التشريعية أو مراسيم صادرة من رئيس الدولة .

المسئولية الوزارية

أصل المسئولية وأنواعها - يقول مثل فرنسى قديم أن الملك لا يخطئ مطلقاً الا اذا أخطأ مستشاروه وينتج من ذلك ان الملك لا يمكن سؤاله مباشرة بل وزراؤه هم المسئولون لأنا إذا جعلنا الرئيس الأعلى فى الدول الملكية مسئولا لأنتج ذلك نتائج خطيرة إن لم نقل ثورة

وقد حل الأنجليز هذه الصعوبة كما رأينا بتحويل المسئولية عن عاتق الملك إلى عاتق الوزراء : فيقولون أن الملك غير مسئول ولكنه من جهة أخرى ليست له أهلية القيام بمفرده بأى عمل من الأعمال ، أما الوزراء وهم الذين يقومون فعلا بالحكم فأنهم مسئولون عن أعمالهم سياسياً وقضائياً .

وبدأت هذه المسئولية بكونها مسئولية جنائية بحتة تنفذ بطريق المحاكمة Impeachment التى كانت تجر على الوزير المسئول فضلا عن عزله عقوبات قاسية (١) ويرجع تاريخ هذه المحاكمة كما تقدم إلى القرن الرابع عشر وكانت تحصل بشكل اتهام موجه من مجلس النواب أمام مجلس اللوردات منعقداً بصفة محكمة عليا .

ومن المعلوم أن الأختصاص القضائى لمجلس اللوردات يرجع الى عهد قديم عندما كان المجلس معروفاً باسم المجلس الملكي الكبير Magnum Concilium Regis

ورأينا أيضاً كيف كانت المحاكمة Impeachment سلاحاً قوياً فى يد النواب فى عهد عائلة ستوارت وكيف دخلت هذه الطريقة إلى كثير من الدساتير الحديثة كدستور بلجيكا ودستور الولايات المتحدة ولا يزال أثرها باقياً فى الدستور المصرى (مادة ٦٦) . ولا تقتصر هذه المحاكمة فى بعض البلاد على أحوال الجنايات والجنح التى يرتكبها الوزراء بل تشمل كل اهمال أو خطأ جسيم يرتكبه الوزراء أثناء تأدية وظيفتهم يترتب عليه ضرر بمصالح الدولة

---

(١) ص ١٤ Dupriez وقد تكلمنا عن الـ impeachment فى مناسبات عديدة .

ولكن حق المحاكمة الجنائية بطل استعماله فى انجلترا وهى البلاد التى نشأ فيها واستعيض عنه بالمسئولية السياسية أو البرلمانية لأنه عندما أصبح مجلس النواب قادراً على إسقاط الوزراء لم يجد ضرورة لمحاكمتهم وبعبارة أخرى أن المجلس أصبح يتقي أغلاط الوزراء بعزلهم بدلا من انتظار وقوع جريمة منهم ثم يحاكمهم وذلك جريا على المبدإ القائل إن الوقاية خير من العلاج[1]

وقد بينا أن الوزير ولبول Walpole عندما استقال سنة ١٧٤١ كان أول من سلم باستحالة الحكم بغير تأييد البرلمان وآخر رئيس وزارة حاولوا محاكمته بناء على أسباب سياسية لأرغامه على الأستقاله ، أما الآن فقد أصبحت المسئولية السياسية أظهر المسئوليات فى الحكومات البرلمانية سواء أكانت ملكية أم جمهورية ما عدا الولايات المتحدة وسويسرة (والمانيا قبل دستور سنة ١٩١٩) حيث المسئولية السياسية والنظام البرلمانى غير مطبقين . ولكن بجانب هذه المسئولية السياسية تقرر الدول البرلمانية نفسها مسئولية الوزراء الجنائية والمدنية التى تنظمها أيضاً قواعد خاصة

المسئولية السياسية - الوزراء مسئولون سياسياً أمام الرأى العام وأمام البرلمان وأمام الملك . أما فيا يختص بالرأى العام فانه يعلن عدم رضائه عن الوزارة بما تكتبه الصحافة الحرة وما يظهره الشعب من مظاهر الأستياء بكافة الطرق كتقديم العرائض وعقد الأجتماعات

والمسئولية السياسية أمام البرلمان يوجد لها فى بعض الدول اجراءات خاصة تنظمها اللوائح الداخلية ونصوص الدستور ونتيجة هذه المسئولية كما هو معلوم فقد الوظيفة أى هى عبارة عن إكراه أدبى على الأستقالة قد يلحق وزيراً معيناً كما يلحق هيئة الوزارة بتمامها

ما هي الأعمال التى تجعل الوزير مسئولا سياسياً ؟

١ - الوزراء مسئولون عن جميع أعمال الملك

٢ - وهم أيضاً مسئولون عن أعمالهم التى يعملونها بصفتهم وزراء[2]

(١) كان آخر من حوكم بطريق الـ Impeachment اللورد ملفيل سنة ١٨٠٥ كما ذكرنا

(٢) اسمان ص ٥٧٣

والمسئوليـــة الوزارية تشمل كل أعمال الملك حتى رسائله وكل اهمال يمكن أن ينسب اليه

وقد حل الدستور المصرى بنص صريح مشكلة من أكبر المشاكل الدستورية بأن نص على أن الوزارة تستقيل إذا قرر مجلس النواب عدم الثقـة بها وليست الدساتير فى بعض الدول الأخرى بهذه الصراحة ، ولذا يرى الكتاب هناك حيث النص غير واضح وجوب جعــل الوزارة مسئولة أمام النواب والشيوخ على السواء والقاعدة فى انجلترا أن ليس لمجلس اللوردات ابداء عــدم ثقته بالوزارة لأنه ليس مجلساً تمثيلياً بل هو مجلس وراثى .

أما مسئولية الوزارة السياسية امام الملك فثابتة لأنه وان كان الملك غالباً يكتفي بأن يستعمل سلطته الملطفة إلا أنه يستعمل أيضاً سلطته القانونيـة التى يستمدها من الدستور ، فامتناع الملك عن توقيع أمر يرفع اليه ينبه الوزراء إلى أن الملك غير راض عن سياستهم .

المسئولية الجنائية للوزراء – المسئولية الجنائية منصوص عنها فى المـادة ٦٦ من الدستور المصرى وقد سبق شرحها وهى تقرر امتيازاً للوزراء – نود أن نعود اليه هنا بصفة خاصة – إذ يجعلهم غير خاضعين للسلطة القضائية العادية ولا للنيابة العمومية فى أية جريمة يرتكبونها فى تأدية وظيفتهم أذ سلطة الاتهام فى هذه الحالة من حق مجلس النواب دون غيره . وفى اعطاء الحق لمجلس النواب وحده فى اتهام الوزراء بخصوص هذه الجرائم تأمين للوزراء من رفع الدعوى العمومية عليهم كبقية أفراد الناس

أما الموظفون الآخرون فلا يحتاج رفع الدعوى عليهم إلا إلى اتفاق مع رؤسائهم وهذا النظام متبع فى مصر من سنة ١٨٩٥ بقرار من مجلس الوزراء .

وحكمة تمتع الوزراء بهذا الأمتياز هو أنهم فى قيامهم بأعمالهم يحتكون بالأفراد وقد يحدث من هذا الاحتكاك مشادات فوجب أن يحمى الوزراء من خطر الأتهام وتدخل المحاكم الجنائية مما يجعل شرفهم ومالهم فى خطر ويعوق قيامهم بأعمالهم ويعود بسوء السمعة على الحكومة بأسرها ، ولهذا نشأت هذه القاعدة التى أخذ بها الدستور المصرى وهى أنه

لا يصح محاكمتهم إلا بعد صدور قرار إتهام من مجلس النواب بأغلبية الثلثين ولا تجوز محاكمتهم إلا أمام مجلس مخصوص مكوّن من رئيس المحكمة الأهلية العليا ومن ستة عشر عضواً ولا تصدر الأحكام إلا بأغلبية اثنى عشر صوتاً ، وهؤلاء الأعضاء منهم ثمانية من أعضاء مجلس الشيوخ معينون بالقرعة وثمانية قضاة (مستشارين) بترتيب الأقدمية .

ومهما يكن من ضرورة حماية الوزراء من خطر رفع الدعاوى عليهم فانا نرى أن الدستور قد غالى فى هذه الضمانات حتى لقد أصبح الحصول على حكم على الوزير شبه مستحيل

وتظهر لنا هذه المبالغة من مقارنة هذا النص بما يماثله فى الدساتير الأخرى لنرى هل أسرف الدستور المصرى فى وضع هذه الضمانة أم لا

فقد نص الدستور البلجيكى فى المادة ٩٠ على وجوب الحصول على قرار اتهام من مجلس النواب ولكنه لم يقيده بأغلبية خاصة وجعل الحكم عليهم من اختصاص محكمة النقض والابرام بكامل قضاتها فلم يدخل فى المحكمة عنصراً سياسياً هو أقرب إلى محاباة الوزراء .

ولكن لمعرفة مدى الامتياز الذى قرره الدستور المصرى للوزراء اذا حوكموا جنائياً يجب التمييز بين جرائم القانون العام والجرائم المتعلقة بالوظيفة :

جرائم القانون العام — تقيد المادة ٦٦ الضمانة التى منحت للوزراء بحالة الجرائم التى تقع منهم فى تأدية وظائفهم فخرجت بذلك الجرائم التى لا علاقة لها بأعمال وظائفهم والتى يعبر عنها بجرائم القانون العام أو الجرائم العادية ، فاذا ارتكب وزير جريمة عادية لا علاقة لها بعمل وظيفته فان القضاء العادى هو المختص فترفع عليه الدعوى طبقاً للأوضاع العادية وامام جهات الحكم العادية ، والذى يقرر الاتهام هى النيابة العمومية كما أنه يجوز رفع الدعوى مباشرة من المجنى عليه أمام المحكمة فى حالة ارتكاب جنحة .

الجرائم المتعلقة بالوظيفة — يجب التفريق فى هذه الجرائم نفسها بين نوعين مختلفين:

النوع الأول الجرائم المنصوص عنها فى قانون العقوبات كالخيانة والاختلاس والاعتداء على الحرية ، والنوع الثانى الجرائم الناتجه عن سوء استعمال السلطة مما لا يدخل تحت نصوص قانون العقوبات كارتكاب خطأ جسيم فى حق الدولة أو اهمال أو اعتداء على الدستور الخ .

وقد أشار الدستور المصرى إلى إصدار قانون خاص يبين فيه أحوال مسئولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات وقد تكلمنا اكثر من مرة فيما تقدم عن مشروع قانون محاكمة الوزراء الذى أعدته الوزارة النحاسية الثانية قبل استقالتها سنة ١٩٣٠ والذى لم يصدر للآن بالرغم من عودة رئيسها للحكم منذ ١٠ مايو سنة ١٩٣٦ . ولا بد أيضاً تنفيذاً لأحكام الدستور من سن قانون آخر لتنظيم الاجراءات أى اجراءات محاكمة الوزراء أمام المجلس المخصوص أذ أشار الدستور إلى ذلك بقوله « وإلى أن يصدر قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء » (مادة ٧٠) .

ويوقف الوزير الذى يتهمه مجلس النواب عن العمل إلى أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص فى أمره ، ولا يمنع استعفاؤه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته (٧١ دستور)

أمر الملك – العفو – ليس الغرض من هذا النظام (المحاكمة الجنائية) مجرد عقاب الوزير الذى أجرم أو أهمل بل غرضه أيضاً عقاب الوزير الذى يتحمل مسئولية عمل صادر من الملك . فقد بينا أن الملك ليست لديه أهلية اصدار أوامر بمفرده بل يجب أن يوقع وزير مسئول على هذه الأوامر ، وهو بتوقيعه يتحمل مسئولية ذلك العمل ، لهذا كان من الطبيعى أن الوزير الذى يطلب محاكمته لا يمكنه أن يدفع عنه التهمة بأنه تلقى أوامر الملك ولذلك نصت المادة ٦٢ دستور على أن أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية بحال.وهذا النص مستق من التقاليد الانجليزيه وقد نقل أولا إلى الدستور الفرنسى الصادر سنة ١٧٩١ ثم تسرب إلى الدساتير الأخرى.

ولما كان الغرض من هذا النص هو حماية المصلحة العامة كان من الضرورى

أيضاً أن يقيد حق الملك فى إصدار العفو عن الوزير الذى يصدر عليه حكم من مجلس الأحكام ، وإلا إذا أبحنا ذلك فقد يحصل أن يرتكب الوزير جريمة بناء على أمر الملك فلا يلبث الملك بعد أن يصدر على الوزير الحكم من المجلس أن يعفو عنه ، لهذا نص الدستور المصري (مادة ٧٢) على أنه لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الأحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب .

وهذا القيد - الذى يمنع حق العفو عن الوزير المحكوم عليه - خاص بالاحكام الصادرة من المجلس المخصوص وبعبارة أخرى بالاحكام المترتبة على جرائم وقعت فى أثناء تأدية الوظيفة .

أما الجرائم العادية والتى تحكم فيها ، بحسب دستورنا ، المحاكم العادية فحق العفو فيها مخول للملك بغير تقييد بموافقة مجلس النواب .

مسئولية الوزراء المدنية - مسئولية الوزراء المدنية هى مسئوليتهم بأن يدفعوا من مالهم تعويضاً عما ارتكبوه من خطأ أو ما أحدثوه من ضرر غير مشروع سواء أكان هذا الخطأ يكوّن جريمة ويجر مسئولية جنائية أم لا ولم يتعرض الدستور عندنا لهذه المسئولية فهى خاضعة للقانون العام سواء فى طريقة رفع الدعوى أو فيما يتعلق بالمحكمة التى تقضى فى الطلب . وقد أشارت بعض الدساتير إلى اصدار قوانين تنظم المسئولية المدنية للوزراء وإن لم يكن فى دستورنا نص كهذا الا أن المشرع حر فى أن يضع قانوناً ينظم به هذه المسئولية ويحددها وكل ما تقدم خاص بما يرفع على الوزير بمطالبته بدفع التعويض من ماله الخاص أما ما يتعلق بالمسئولية المدنية الواقعة على الحكومة من جراء خطأ وقع فيه أحد موظفيها ، أو بعبارة أصح من جراء خطأ مترتب على سير المصالح العامة ، فهذا من موضوعات القانون الادارى .

وكلاء الوزارات البرلمانيون (أحالة) : تقدم القول عنهم من الوجهة العامة ومن الوجهة المصرية بصفة خاصة فى الكتاب الأول » ، يراجع ما قلناه هناك

الفصل الثاني

السلطة التشريعية ـ البرلمان

يشترك الملك والبرلمان في القيام بالسلطة التشريعية فلا يصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك (٢٥ دستور مصرى) وقد أجمعت لجنة الدستور على أن يتكون البرلمان من هيئتين تدعى إحداهما مجلس النواب والأخرى مجلس الشيوخ . وتكوين الهيئة النيابية من مجلسين هو التكوين الذى سارت عليه الدساتير القديمة والحديثة إلا القليل جداً منها (راجع الكتاب الأول ص ١٩٦ وما بعدها نظام المجلسين ونظام المجلس الفردى) فقد دلت تجارب الدول العريقة فى الحكومة البرلمانية على أن نظرية المجلس الواحد لها مضار كثيرة فى العمل فان الهيئة التشريعية بطبيعة نيابتها عن الأمة ميالة الى الاعتداء على السلطات الأخرى فاذا كانت محصورة فى مجلس واحد استبدت بتلك السلطات استبداداً سيء الاثر . أما تداولها فى مجلسين فيكفل زوال هذا المحظور وعدم اضطراب العلاقات بين هيئات الحكومة . ومهما يكن فى تداول القوانين التى يختلف المجلسان عليها من اضاعة بعض الوقت فان خلافهما فى الرأى دليل على عدم القطع بصلاح هذه القوانين والقوانين غير المقطوع بصلاحها كثيراً ما تضر لأسباب مختلفة ، إذ قد تكون رجعية فتوقف التقدم وقد تكون ميالة للطفرة فتحدث رجة اجتماعية ضارة بالحياة العامة . فالوقت الذى يضيع فى تمحيصها وردها لحدود الحكمة ومقتضيات التطور لايعتبر ذاهباً هباء. وإذا ترتب على ضياعه بعض الضرر فذلك ضرر قليل جداً بجانب صدور قانون من مجلس واحد غير جامع لسلامة المبدأ وسداد الرأي . ثم أن فى ازدواج المجلسين وسيلة للمغايرة بينهما فى طريقة التكوين تسمح بأن يمثل فى أحدهما مالا يتيسر تمثيله فى الآخر من الكفاءات والمصالح الخاصة .

وأهم اختصاص للسلطة التشريعية مسائل التشريع كما هو معلوم فنصت المادة ٢٥ دستور انه لايصدر قانون إلا إذا أقره البرلمان وصدق عليه الملك .

والقانون موضوعاً وإجمالا هو كل أمر يقرر قاعدة عامة يلتزم الناس العمل بها ولكن من الوجهة الدستورية القانون هو كل تشريع يكون وضعه من خصائص الهيئة التي تملك بمقتضى دستور الدولة السلطة التشريعية (البرلمان عادة) . ولهذا يجب التمييز بين القانون (Loi) والأمر العالي أو المرسوم (Décret) فالأول تقره السلطة التشريعية والثاني يصدره رئيس الجمهورية أو الملك بدون احتياج إلى عرضه على السلطة التشريعية . والمراسيم على نوعين : مراسيم تشتمل على لائحة إدارة عمومية (décrets portant règlement d'administration publique) ومراسيم غير مشتملة على لائحة إدارة عمومية كالمرسوم الصادر بتعيين موظف أو بالعفو عن شخص محكوم عليه الخ . والفرق بين القانون والمرسوم بلائحة أو اللائحة على العموم أن القانون يتضمن عادة مبادىء تشريعية عامة أو أساسية أما اللائحة فلا تبلغ مبلغ التشريع الأساسي وانما يقصد بها تقرير القواعد التي تسهل تنفيذ القوانين الصادرة من السلطة التشريعية وقد يضعها الملك بتفويض أو دعوة من السلطة التشريعية لتكملة نصوص القانون الصادر منها وتفصيل ما أجمله ذلك القانون ولكنه لايمكن على كل حال أن ينسخ أو يغير من أحكام القانون أو القوانين الصادرة من البرلمان أذ اللائحة تعتبر تشريعاً ثانوياً . وقد يضع الملك اللوائح من تلقاء نفسه بدون أحتياج لدعوة البرلمان أعتماداً على نص المادة ٣٧ دستور « الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين » أما المرسوم غير المشتمل على لائحة إدارة عمومية فهو الذي يتضمن أحكاماً خاصة فردية كحل مجلس النواب أوتأجيله أو تعيين موظف كبير أو عزله الخ .

طريقة الانتخاب : ترای لجنة الدستور أن أمثل الطرق للانتخاب أن يكون بدرجتين ، الأولى درجة الناخبين والثانية درجة المندوبين الناخبين . وانما دعا اللجنة لتقرير مبدأ الدرجتين وتفضيله على مبدأ الانتخاب المباشر الذي رأى بعض الأعضاء الأخذ به سببان : تاريخ مصر الانتخابي فان مصر لم تعتد الانتخاب السياسي المباشر بل كانت كل قوانين الانتخاب الماضية لمجلس النواب فى سنة ١٨٨٢ ولمجلس الشورى والجمعية العمومية فى سنة ١٨٨٣ والجمعية التشريعية فى سنة ١٩١٣ تنص على حصول الانتخاب بدرجتين . وقد أسفرت انتخاب الجمعية التشريعية على الرغم من قلة

عدد المنتخبين فيها عن نتيجة لا بأس بها ولهذا رأت اللجنة أنه من المنتظر أن تسفر الانتخابات لمجلس النواب من درجتين عن نتيجة أحسن لأن الشعب اليوم أكثر شعوراً بحقه السياسي وبضرورة اختيار النواب الذين يحسنون تمثيله . أما السبب الثانى فراجع إلى حال البلاد العامة لأن الأكثرية من السكان لا يعرفون فى الغالب شيئاً كثيراً عن الأشخاص الذين يتقدمون للنيابة عنهم وقد ينخدعون بمن لا يعرفونه لما يزينه لهم من الأقوال . ولما كان أساس النيابة الثقة والثقة لا تتأتى إلا عن معرفة فالناخبون الذين يولون ثقتهم لمن لا يعرفونه يخرجون بالانتخاب عن المعنى المقصود منه . أما مندوبو الناخبين فهم بالضرورة من درجة أرقى وهم أكثر معرفة بالناس .

على أن تعدد الدرجات كان متبعاً فى بلاد شتى فيما يتعلق بمجلس الشيوخ وكان متبعاً فى فرنسا بالنسبة للمجلس الآخر فى دستور سنة ١٧٩١ ودستور السنة الثالثة من الثورة لذلك رأت اللجنة من المجازفة أن تزج البلاد فى غمار التجربة فى الظروف القائمة فقررت أن تستبقى طريقة الانتخاب القديمة التى خبرتها البلاد من عهد طويل .

هذه هى الأسباب التى دعت لجنة الدستور عندنا لتقرير مبدإ الدرجتين لمجلس النواب كما أنها قررت جعل أنتخاب مجلس الشيوخ بثلاث درجات أى بواسطة مندوبين ينتخبهم المندوبون الناخبون وذلك لأن الناخبين لأعضاء مجلس الشيوخ يجب (على قول اللجنة) أن يكونوا أقرب اتصالاً بالطوائف التى يجوز الانتخاب من بينها وأكثر معرفة لها وأصح حكما عليها وهذا ما لا يتيسر عادة للمندوبين الناخبين . وقد أنتخب فعلاً أعضاء البرلمان المصرى الأول طبقاً لهذه القواعد ولكن رأينا كيف عدل البرلمان عن هذه الطريقة وقرر بقانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ (المعدل لبعض نصوص قانون الانتخاب رقم ١١ سنة ١٩٢٣) جعل أنتخاب النواب والشيوخ بدرجة واحدة . وقد أخذ بالانتخاب المباشر أيضاً بالمرسوم بقانون رقم ٤٨ لسنة ١٩٣٥ الحالى[1].

---

(١) الوقائع المصرية عدد ١١٦ غير اعتيادى صادر فى ٢٠ دسمبر سنة ١٩٣٥ .

وانما الغيت طريقة الأنتخاب ذات الدرجتين لأن من أثرها تطويل مدة الانتخاب وتعقيدها وحصر الوكالة الانتخابية فى أيدى فريق قليل من الناس الناخبين المندوبين وهذا مخالف لمبدإ الانتخاب العام الذى يجب عملا بالدستور أن يتخذ أساساً لنظام الانتخاب كما أن من أثر الانتخاب غير المباشر تسهيل المساومة فى الأصوات، ولأن طبقة المندوبين الناخبين لا يمتازون عن غيرهم ممن أختاروهم بالنسبة لأغلبية الأمة .

على أن النظم التى من هذا القبيل قد عدل عنها على وجه العموم فى الشرائع الحديثة ولذلك جعل أنتخاب النواب والشيوخ على قاعدة التصويت المباشر ليكون التمثيل صحيحاً ولتشترك الأمة فيه بأسرها على أختلاف طبقاتها .

ثم إنه يتعين ترشيح العضو الحائز لصفات الانتخاب وحكمة الترشيح قبل الانتخاب تحديد عدد من يجوز انتخاب عضو الدائرة من بينهم حتى يتمكن الناخبون من الوقوف على آراء النائب وصفاته وحتى لا يظهر على مسرح الأنتخاب فى آخر لحظة أشخاص لا تكون النتيجة من ظهورهم إلا بعثرة أصوات الناخبين . وهذه الأسباب دعت بعض الممالك للأخذ بفكرة الترشيح بل قد اشترط فى انكلترا على من يرشح نفسه للانتخاب ، كما رأينا فى الكتاب الأول،أن يدفع أمانة (١٥٠ جنيهاً) فاذا لم يحصل فى الانتخاب على نسبة معينة من الأصوات (الثمن) خسر المبلغ الذى دفعه،وفى هذا دليل على مبلغ حرص القوم هناك على عدم بعثرة الأصوات بغير جدوى. ومع اتفاق لجنة الثلاثين فى الرأى على ضرورة الترشيح فقد أبدى فى اثناء المناقشة رأيان : أحدهما أنه يجوز لكل حائز لصفات النيابة أن يرشح نفسه فى أية جهة من جهات القطر ما دام النائب يعتبر نائباً عن مصالح البلاد العامة لا ممثلا لمصالح دائرة انتخابية خاصة.وأيد أصحاب هذه النظرية رأيهم بما هو متبع فى فرنسا وانجلترا وغيرهما كما قالوا بوجوب تطبيقها فى مصر لأن كثيرين من الذين يرشحون للنيابة ممن لهم مصالح فى جهات القطر المختلفة يقيمون فى القاهرة وغيرها من المدن الكبيرة وتقيد أسماؤهم فى دفاتر الأنتخاب بها فحرمانهم لذلك من حق ترشيحهم فى الجهة التى

يتوسمون النجاح فيها حرمان من حق بلا موجب وحرمان البلاد من كفاءات قد لا يتوافر مثلها فى الجهات التى يريدون ترشيح أنفسهم فيها وان لم تكن أسماؤهم مقيدة بدفاتر انتخابها . والرأى الثانى إباحة ترشيح الشخص نفسه فى دائرتين من دوائر انتخاب المديرية أو المحافظة المقيد فيها اسمه واعطاؤه حق الأختيار إذا نجح فيها على نحو ما كان حاصلاً بحكم قانون انتخابات الجمعية التشريعية .

وقد تراءى للجنة الدستور رفض هذين الرأيين استناداً إلى أن علم العضو علماً دقيقاً بأحوال الجهة التى ينوب العضو عنها من أدعى الأسباب لتحقيق الغرض من النظام النيابى ولا يتأتى هذا العلم لمن كان موطنه السياسى فى القاهرة مثلا إذا هو ناب عن اسوان أو المنيا . أما ترشيح الشخص نفسه فى أكثر من دائرة فى الجهة المقيد فيها اسمه ففيه شىء من المجازفة السياسية غير المستحسنة وفيه أيضاً معنى التجربة فى أى الجهات يحوز الثقة وتلك تجربة (على حد قولها) ينبغى أن لا تكون فى الأنتخابات .

هذا رأى اللجنة إلا أن القانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ وكذا قانون الأنتخاب الأخير (رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) أجاز الترشيح فى دائرتين يختارهما المرشح من بين دوائر القطر لأن النائب ينوب عن الأمة بأسرها فى المجلس ويعد نائباً عن جميع القطر المصرى ويتكلم باسمه ويرعى مصالحه ، ولأنه كثيراً ما تجد دوائر انتخابية تنعدم فيها الكفاءة فبهذه الطريقة يمكن أن يتقدم لمثل هذه الدوائر من تتوفر فيه الكفاءة ولو كان غير منتسب لها ، وفى هذا المبدإ ما يعوض الفائدة المرجوه من الأنتخاب بالقائمة فيختار المرشح أية دائرة من دوائر القطر التى يأنس فيها النجاح غير مقيد بدائرة موطنه الأنتخابى مع بقاء مبدإ الترشيح فى دائرتين حتى لا تضيع على المرشح فرصة فوزه فى إحداها .

كذلك ألغى قانون الانتخاب الأخير اسوة بالقانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ التزكية وعدلها بأمان الترشيح فقد ظهر من عملية الأنتخاب فساد نظرية التزكية لأنها لاتتفق مع الأنتخاب من درجتين . فان الدائرة المكونة من ٤٠٠ الى ٤٥٠ مندوباً ثلاثينياً تمكن لذوى النفوذ فيها بتأثيرهم وبما لهم الحصول على تزكية من هؤلاء المندوبين

أن يمنعوا سواهم ممن يقل عنهم فى النفوذ والجاه من التقدم للانتخاب ، لذلك أبدلت طريقة التزكية بمبلغ من المال يودعه المرشح فى إحدى خزائن الحكومة حتى اذا لم يحصل على نسبة معينة من أصوات الناخبين الذين تقدموا للانتخاب يصادر هذا المبلغ لجهة خيرية بالمديرية أو المحافظة . وبايداع تلك الأمانة يكون هناك ضمان على أن يقدر كل من يتقدم للانتخاب مركزه من النجاح وعدمه فيكون ضياع الأمانة موكولاً الى تقديره وحتى لا يتقدم الى الانتخاب من لا يكون غرضه سوى مجرد المماكسة والمشاغبة وقد جعلت الأمانة ١٥٠ جنيهاً لعضو مجلس النواب أو الشيوخ (١).

ولا يعترض على هذه الطريقة بأنها تجعل الانتخاب ميزة للأغنياء لأن للمرشح الفقير أن يعتمد على حزبه فى الحصول على هذا المبلغ الذى هو فى الواقع مبلغ ضئيل.

وبذلك نكون قد رجعنا بطريقة الترشيح الى أبسط أشكالها فان القانون رقم ١١ سنة ١٩٢٣ كان يفترض أن المرشحين يرشحهم أو يزكيهم جماعات من الناخبين فهو يحاول تنظيم تكوين هذه الجماعات واثبات وجودها ولكن الواقع أن المرشح هو الذى يرشح نفسه بمساعدة الحزب الذى ينتمى اليه أو بغير مساعدته . هذا من جهة ومن جهة أخرى فان الاجراءات اللازمة لاثبات وجود فريق من الناخبين الذين يزكون المرشح هى اجراءات طويلة ومعقدة للانتخاب ومسببة لاحتكار الأصوات ومناقضة لمبدإ سرية الانتخاب .

ثم ان الانتخاب لعضوية البرلمان فى مصر كما نعلم فردى (Serutin uninominal) لا بالقائمة (Scrutin de liste) بمعنى أنه ينتخب نائب واحد فى كل دائرة انتخاب

على أن الطريقة المتبعة فى بعض البلاد الأجنبية هى طريقة الانتخاب بالقائمة (٢) وهى أن يقدم كما سبق القول كل حزب قائمة باسماء المرشحين عن الدائرة الواحدة لينتخب الناخب عدداً محدداً من النواب وهذه الطريقة وأن كانت فى ظاهرها أفضل من الطرق الأخرى، إذ يرى الناخب أن له الحق فى انتخاب عدد معين من

---

(١) انظر المواد ٢٣ و٥٥ من المرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥

(٢) تكلمنا تفصيلا عن طريقة الانتخاب بالقائمة والانتخاب الفردى فى الكتاب الاول . فليراجع ما قلناه هنالك

النواب ، ولأنها أيضاً تصبغ عمليـة الأنتخاب بصبغة سياسية ، ولأنهـا تضمن حرية التصويت نظرا لسعة الدائرة وتجعل التأثير على الأنتخاب معدوماً ، مع هذه المحاسن فعيوبها كثيرة تذهب من قدر هذه المحاسن نذكر منها الأهم :

١ - رضوخ الناخبين الى أنتخاب المرشحين فى القائمة التى تتقدم من الحزب التابعين له فينتخبون نواباً لا يعرفونهم مع أنه من اللازم أن يكون الناخب على علم تام من كفاءة ومقدرة من ينتخبه . ثم أن وجود اسم شخص حائز الثقة فى إحـدى القوائم قـد يدعو الى أنتخاب كل من معه فى القائمة ويكونون غير جديرين بثقـة الناخبين الذين انتخبوهم حرصاً على أنتخاب ذلك الشخص المعلوم .

٢ - انتخاب نواب عن دوائر واسعة قد يجهلون شئونها فيضيع المعنى المقصود من الانابة ، إذ يفضل أن يكون النائب عن الدائرة ملماً بمسائلها المحلية كل المام ويعرف مطالب أهل هذه الدائرة وطرق الاصلاح اللازمة لها .

٣ - طريقة الانتخاب بالقائمـة فيها مخالفة لأصـول الانتخاب الذى أساسه المعرفة الشخصية والثقـة بمن يختار فضلا عن عـدم ملاءمتها لمصر ولم تبلغ بعد فى الحـكم النيـابى درجة تجعل لهذه الطريقة قبولا عند الأفراد لعـدم تكوين الأحزاب المنظمة فيها أذا استثنينا « الوفد » .

وقد فرق القانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ وكذا قانون الأنتخاب الأخـير (مادة أولى) من وجهة السن بين أهلية الانتخاب لمجلس النواب ولمجلس الشيوخ لأنه وأن كانت الصفات المطلوب توافرها فيمن ينتخب لمجلس الشيوخ تختلف عن مثلها فيمن ينتخب لمجلس النواب فانه مما لا ريب فيه انه لو أنتخبت أعضـاء المجلسين مجموعة واحدة من الناخبين لبقيت ميول المجلسين وصبغتهما متقاربة . ولذلك فقد اتجه العلم والعمل فى المسـائل الدستورية الى التفرقة بمختلف الطرق بين مجلس الشيوخ وبين مجلس النواب من جهة هيئة الناخبين أيضاً . ولعدم امكان ايجاد طريقـة أخرى للتفرقة تراءى للبرلمان المصرى أنه يمكننا أسوة بالقانون البلجيكى على الأخص أن نلجأ فى هذه المسألة الى تقدير اختلاف السن بحيث يكون مجلس الشيوخ ، حتى بالنسبة لسن الهيئة الناخبة لهم ، مظهراً للصفة الخاصة به كمجلس « للمحافظين » .

وهذه الشروط الخاصة بالسن لا تخل بمبدإ الأنتخاب العام طبقاً لتعاليم الفقه الدستورى ولذا جعل سن الناخبين أحدى وعشرين سنة للأنتخاب لمجلس النواب وخمس وعشرين سنة للأنتخاب لمجلس الشيوخ.

ومن الفوارق المهمة بين مجلس الشيوخ ومجلس النواب كما هو معلوم أن مجلس الشيوخ وظيفته تلطيف حدة الخلاف بين السلطتين التشريعية والتنفيذية . ونظراً لتكوينه من أشخاص ممتازين محافظين فمن الطبيعى ألا يقترح مجلس الشيوخ قوانين حزبية متطرفة بل يجب عليه أن يقاوم مقاومةمعقولة المشروعات المتطرفة التى يقترحها مجلس النواب . فاذا كان حزب الأغلبية فى مجلس النواب أقلية فى مجلس الشيوخ (ويحصل هذا كثيرا فى فرنسا) يتعين فى هذه الحالة على مجلس الشيوخ أن يسير فى مأموريته بحزم وحذر فيمكن الحكومة التى تعتمد على أغلبية النواب من السير في طريقها فى حكم البلاد . وقد جاء فى تقرير قدمه أحد أعضاء مجلس الشيوخ الفرنسي فى سنة ١٨٨١ ما يأتى : « عندما يطالب الرأى العام مطالبة جدية مستمرة بادخال تشريع جديد وعندما تظهر هذه الرغبة بوضوح فى اثناء الانتخابات العامة وعندما يصادق مجلس النواب على هذه المشروعات بأغلبية عظيمة فليس على مجلس الشيوخ - مهما كانت الآراء الخاصة التى لأعضائه - إلا أن يطأطىء الرأس و إلا خرج عن وظيفته الملطفة »(١).

الفرع الأول

تكوين المجلسين

١ — مجلس النواب

جرت الدساتير كلها على أن يكون أعضاء مجلس النواب جميعاً منتخبين بالاقتراع العام . لكنها أختلفت فى تعيين نسبة عدد الأعضاء لمجموع السكان فالنسبة فى

---

(١) Palma II ص ٣١٦

انكلترا وفرنسا واحـد لكل سبعين الفاً وفى بلجيكا واحـد لكل أربعين الفاً . وفى سويسرا واحد لكل عشرين الفاً . وفى الولايات المتحدة الاميركية واحد لنحو مائتين وثلاثين الفاً . وقد عنيت لجنة الثلاثين باتخاذ نسبة تكون على قدر يظهر معه ما فى الأمة من النزعات المختلفة ويتمكن به ذوو الكفاءة من الوقوف أمام ذوى الجاه والمال مع عدم التناهى فى الكثرة تناهياً قد يعطل العمل ويعوق سيره فى وقت تحتاج البلاد فيه الى الحزم وتجنب دواعى الارتباك . عنيت بذلك فرأت أن تقرير نائب لكل ستين الفاً (٨٣ دستور مصرى) كاف لتحقيق التمثيل ومانع من الارتباك لأنه يخرج نيفاً ومائتى نائب . وهو تقدير على ملاءمته لظروفنا الخاصة معتـدل اذا قيس بعدد أعضاء مجالس النواب الحالية فى الأمم الأخرى (بمجلس العموم بانجلترا الآن ٦١٥ عضواً وبمجلس نواب اميركا ٤٣٥ عضواً وبفرنسا ٦١١ وايطاليا ٤٠٠ واسبانيا [1] ٤١١) وقد رأت لجنة الثلاثين لجواز العضوية أن يكون النائب بالغاً من العمر ثلاثين سنة على الأقل (٢٣ من قانون الانتخاب) وكان هذا الشرط موضع بحث وجدل فى اللجنة فقد اقترح أن تكون السن خمساً وعشرين سنة كما اقترح أن تكون خمساً وثلاثين سنة . وكان أصحاب الرأى الأول يؤيدون رأيهم بأن الحادية والعشرين هى سن العضوية للبرلمان فى انجلترا وان الأمم الأخرى كلها لم تر محلاً لاشتراط أكثر من خمس وعشرين سنة وان الحياة السياسية أثبتت أن أشخاصاً لم يبلغوا هذه السن قادوا الأمم وكانوا فيها عوامل تقدم ونجاح . وأيد أصحاب الرأى الثانى رأيهم بأن الحياة الشرقية تغلب فيها العاطفة الى ما بعد الخامسة والعشرين . وأن مركز البلاد السياسى من الدقة والخطورة بحيث يحتاج الى الأناة وطول الروية . وقد رأت اللجنة أن الحجج التى تقدم بها أنصار الخمس والعشرين سنة مع صحتها لاتصلح لمصر لأن الأشـخاص الذين يحسنون تقدير مصالح البلاد فى هـذه السن نوادر لا يبنى عليهم حكم . وان تربية الأوربيين السياسية الطويلة وانتشار الآراء الاجتماعية بينهم وتمكنهم جميعاً من الاطلاع على كل ما يكتب وتكوينهم مبادىء خاصـة

---

(١) العدد المذكور هو عدد أعضاء مجلس النواب (الكورتيز) المنتخب فى فبراير — مارس سنة ١٩٣٦ .

لأنفسهم كل ذلك من شأنه أن المتقدم للانتخاب حتى من كان فى الخامسة والعشرين له آراء خاصة به أو مشاركة فى تقدير المصلحة العامة وقدرة على الدفاع عن تلك الآراء . أما فى مصر فالأمر مختلف ويجب أن يعنى القانون بشيء من حماية الناخبين فى أختيارهم حتى لا يقع الاختيار على غير ذى رأى ناضج . اما سن الخامسة والثلاثين فقد رؤى أنها تحرم طبقات كثيرة فى مقدورها أن تقدم للبلد خدمات جليلة . لذلك أخذ بسن الثلاثين حداً أدنى لجواز النيابة .

وتراءى للجنة المبادىء العامة أن تشترط كذلك فى العضو ان يحسن القراءة والكتابة وذلك ليتسنى للنائب القيام بالعمل العام الذى يتطلبه بطريقة محمودة إذ أن مجرد معرفة القراءة والكتابة على نحو ما كان منصوصاً عليه فى قانون الجمعية التشريعية لا يكفى اليوم لعضو الهيئة التى تسن قوانين البلاد وتراقب الهيئة التنفيذية المسئولة وتملك تقرير الثقة بها او عدم الثقة بها .

وقد اختلف فى ضرورة اشتراط نصاب مالى للعضوية فرأى الذين يريدون ذلك ان يبقى الأمر على ما كان عليه فى قانون الجمعية التشريعية لأن الذين يدفعون الضرائب هم اصحاب المصالح فى البلاد فهم اكثر عناية بتقدمها ورقيها . وكانت اللجنة تميل الى الأخذ بهذا الرأى فى هذا الأمر مع اعفاء حملة الشهادات العالية الذين مضى على نيلهم اياها خمس سنوات من كل ضريبة . ولكن لوحظ على هذا الرأى أن دافعي الضرائب والممولين ممثلون تمثيلا كافياً فى مجلس الشيوخ وهم بطبيعة مركزهم ومالهم من النفوذ والجاه لا بد أن يمثلوا التمثيل الكافى فى مجلس النواب ، ثم ان الضرائب المقررة فى مصر هى الضرائب العقارية وقدرها لا يتجاوز فى الوقت الحاضر سدس إيرادات الميزانية المصرية وأن من الظلم حصر حق النيابة فى دافعى سدس الأيراد وعدم اعتبار مصالح دافعى خمسة الأسداس ولذلك تساءلت اللجنة عما اذا كان من الممكن وضع أساس مادى آخر بجانب الضريبة ففكرت فى قيمة إيراد الشخص وفى مبلغ الايجار الذى يدفعه الساكن الى غير ذلك مما يقتضي تحقيقه تدخلا فى شئون الناس الخاصة ويكلف خزينة الحكومة لمعرفة الصحيح منه والصورى نفقات باهظة بلا مقتضى وهو مع ذلك غير مؤد للغرض المطلوب ولا يتيسر

مع هذه الأعتبارات وضع ضابط لتحديد أصحاب المصالح الذين يجب أن ينحصر فيهم الأنتخاب . والقوانين الحديثة لا تقر على مبدأ اشتراط النصاب المالى فى عضو مجلس النواب لأن ثقة الناخبين متى توفرت كان فيها الكفاية وأن الهيئة النيابية لا تقتصر على النظر فى المصالح المادية بل تنظر فى أمور لا تقل عن تلك المصالح خطراً. لكل هذه الأعتبارات رؤى عدم اشتراط الضريبة للعضوية فى مجلس النواب - وينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً فى أول كل دور انعقاد عادى - ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز إعادة انتخابهم (٨٧ دستور مصرى)

٢ - مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بواسطة الأقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الأنتخاب (٧٤ دستور مصرى)

وكل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين الفاً أو أكثر تنتخب عضواً عن كل مائة وثمانين الفاً أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين الفاً الخ (مادة ٧٥ دستور مصرى)

ثم رأت اللجنة أن يكون انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ من طبقات معينة والأسباب التى حدت إلى وضع هذه القواعد ليست مجرد أسباب تقليدية فان لكل أمة من الأمم المتمدينة نظاماً خاصاً فى المجلس الثانى يرجع إلى تاريخها وإلى تطوراتها السياسية والأجتماعية وإلى أسباب عديدة إذا كان لبعضها مثيل فى مصر فمعظمها لا مثيل له . فمجلس اللوردات فى انجلترا يجلس فيه أشخاص من طبقة الأشراف، فأعضاؤه معظمهم وراثيون وكان ذلك النظام التاريخى فى انجلترا (أقدم الممالك عهداً بالنظم الدستورية) أثراً من نظام حكم الأقطاع . فلما وضعت الدساتير فى البلاد الملكية واستعيد نظام ازدواج الهيئة التشريعية لم يكن سبيل لبناء تكوين مجلس الشيوخ فيها على مثال ما بنى عليه فى انجلترا تماماً وان لم تكن خالية من آثار حكم الأشراف . لذلك جعلت تلك الدساتير إلى جانب الأعضاء المنتخبين أعضاء معينين

كما فى الدستور اليوجوسلافى الصادر فى سنة ١٩٣١ ، أو أعضاء قانونيين أى يتمتعون بعضوية مجلس الشيوخ بحكم القانون (الدستور) نظراً لمراكزهم فى الدولة كما فى دستور رومانيا الصادر سنة ١٩٢٣ .

ومجلس الشيوخ النمسوى قبل الحرب كان يضم إلى جانب النواب المعينين عدداً آخر ممن لهم حق العضـوية بمولدهم أو بمركزهم الدينى . على أن نظام التعيين اعتبر وحده أساس تكوين مجلس الشيوخ فى الدستور الايطالى كما نعلم، فمجلس شيوخ ايطاليا معين كله بمعرفة الملك ومن طوائف معينة . ومجلس شيوخ اليـابان مكون من أفراد العائلة المالكة والأشراف والاشخاص المعينين بمعرفة الامبراطور . على أن التطور نحو الأخذ بمبدإ الانتخاب ظهر كاملا من زمن طويل فى بعض الدساتير كهولاندا ورومانيا والسويد والنرويج والولايات المتحدة وبلجيكا وفرنسا إذ جميع أو معظم أعضاء مجلس الشيوخ فى هذه الدول منتخبون، فمجلس شيوخ فرنسا مكون من ٣١٠ عضواً منتخبين كلهم بمعرفة مندوبى المجالس البلدية وأعضاء مجالس المديريات وغيرهم كما سبق تفصيله، ويكفى شرطاً للعضوية أن يكون الشخص فرنسياً بالغاً من العمر أربعين سنة. ومثله مجلس شيوخ بلجيكا مع اشتراط أن يدفع العضو ضريبة قدرها ١٢٠٠ فرنك فى السنة او أن يكون مالكا أو صـاحب حق انتفاع بعقار فى بلجيكا إيراده ١٢٠٠٠ فرنك فى السنة الخ .

والدسـاتير التى تجعل مجلس الشيوخ منتخباً كله كما هو الحـال أيضاً فى تشيكوسلوفاكيا وفى بولونيا قبل دستور سنة ١٩٣٥ تراعى أن تكون شروط عضويته وطريقة انتخابه مخالفـة لشروط عضوية مجلس النواب وطريقـة انتخابه بحيث لا يكون كل من المجلسين صورة للآخر بل يكون مكملا له (١).

وقد رأت لجنة الثلاثين عندنا الجمع فى تأليف مجلس الشيوخ المصرى بين التعيين والانتخاب على أن يكون الأعضاء جميعاً من سن خاصة وطوائف معينة على اعتبار أنها الطوائف ذات المصالح الواسعة مادية كانت أو أدبية حتى يكون مجلس

---

(١) راجع فى كل ذلك الكتاب الأول « نظام المجلسين ونظام المجلس الفردى ».

الشيوخ موازناً لمجلس النواب موازنة يستقيم بها التشريع ويؤمن معها العثار (٧٧ و ٧٨ دستور مصري و ٥٥ من قانون الانتخاب المصرى)

انما حدا باللجنة إلى إقرار التعيين جزئياً لمجلس الشيوخ أن ذلك يتلائم مع ما يقتضيه حال البلاد من ضرورة أكمال ما قد يبقى بعد الانتخاب من نقص فى تمثيل الكفاءات الفنية وغيرها مما لا يضمنه الأنتخاب تماماً

على أن تعيين الاعضاء نظام غير جديد فى التشريع المصرى فقد كان متبعاً فى الجمعية التشريعية وفى مجلس شورى القوانين وهو بذاته ليس بدعة إذ هو معمول به فى كثير من الممالك الدستورية كما رأينا .

وقد كان مما عرض على اللجنـــة أن يحصل انتخاب الاعضاء المنتخبين بمجلس الشيوخ بواسطة هيئة مجالس المديريات والبلديات والمجالس المحليـــة على نحو ما هو حاصل فى فرنسا مثلا . لكن عدم انتشار نظام المجالس المحلية والمجالس القروية من جهة ، وكون الكثير من المجالس البلدية مختلطة وخلو القاهرة نفسها من هيئة تمثلها . كل هذه الأعتبارات دعت اللجنة إلى عدم الأخذ بهذا الرأى .

وقد حرصت اللجنـــة هنا على ضرورة الترشيح والقيد فى جدول الانتخاب على نحو ما تقرر فى مجلس النواب . وهى كذلك قد تركت للمجلس حق الفصـــل فى الطعون التى تقدم فى صحة انتخاب أعضائه (٩٥ دستور مصرى و ٥٧ انتخاب) .

ولما كان مجلس الشيوخ جامعاً لأعضاء معينين وآخرين منتخبين فقـــد تقرر أن رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ، ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز أعادة انتخابهم (مادة ٨٠ دستور مصرى) .

ثم أن مدة عضوية مجلس الشيوخ عشر سنين — ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات . ومن انتهت مدته من الاعضاء يجوز أعادة انتخابه أو تعيينـــه (٧٩ دستور) — وينعقد البرلمان بهيئـــه مؤتمر فى الأحوال المنصوص عليها فى المواد ٤٢ و ٥٠ و ٥١ و ٥٢ و ٥٣ و ٥٤ و ١٢٠ و ١٢١ و ١٢٢ و ١٦٦ دستور مصرى .

٣ — أحكام عامة للمجلسين

فيما لأعضاء المجلسين وعليهم من الحقوق والواجبات

متى تم اختيار أعضاء البرلمان بطريق الانتخاب أو التعيين ترتبت لهم بهذه الصفة حقوق وعليهم واجبات تقتضيها نيابتهم وترجع كلها إلى أن يحاط العضو منذ اختياره وفى أثناء قيامه بعمله بكل ما تضم الدساتير عادة لأعضاء الهيئات النيابية من الضمانات التى تكفل لهم حرية الرأي وتكف عنهم أسباب التأثير

فأعضاء البرلمان لا يجوز تحميلهم بأى توكيل على سبيل الأمر والالزام سواء من قبل منتخبيهم أو من قبل السلطـة التى تعينهم وهذا الحق مترتب على نيابتهم عن الأمة كلها ومقرر فى الدساتير كلها (٩١ دستور مصرى).

ومهما قيل فى العرف البرلمانى أن فلاناً نائب الجهة أو المقاطعة الفلانية فان ذلك ليس إلا من باب الأشارة الى ناخبيه بالفعل . وما دام الأمر كذلك فليس للناخبين أن يلزموا من انتخبوه ولا للحكومة أن تلزم من عينتهم برأى خاص أو بأى توكيـل لأن النائب متى انتخب أو تعين أصبح ولا سلطة لأحد عليه إلا ضميره .

لضمان حرية الأعضاء أيضاً نص فى الدستور على أنه لا يجوز فصـل أحد من عضوية أى المجلسين إلا بناء على قرار صادر من المجلس التابع هو له بأغلبيـة ثلاثة أرباع أعضائه (١١٢ دستور مصرى) حتى يتفادى بقدر الأمكان تحكم الاغلبية فى الأقلية .

فضلا عن ضمان حرية النائب أمام ناخبيه وعن حقـه فى البقاء فى كرسى النيابة إلا إذا فصل بأغلبية ثلاثة أرباع أعضاء المجلس الذى هو منه فقد قررت مواد الدستور أيضاً أنه لايجوز مؤاخذة أعضاء المجلسين على ما يبدونه من الآراء والأفكار فى المجلس (١٠٩ دستور مصرى) وهذه هى المناعة البرلمانية L'irresponsabilité Parlementaire ولا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية ضد أحدهم أو القبض عليهم إلا بتصريح المجلس التابع هو له وذلك فيما عـدا حالة التلبس بالجناية (١١٠ دستور مصرى) وتلك هى الحصانة البرلمانية L'inviolabilité Parlementaaire (١)

والمناعة البرلمانية كما نعلم من أقدس المبادىء الدستورية فانه إذا أجيز لسلطة من السلطات مؤاخذة النائب بسبب أفكاره وآرائه فى المجلس حد ذلك من حريته واستقلاله وحال بينه وبين ادائه لواجباته على الوجه الذى يرتضيه ضميره .

وكذلك الحال إذا أجيز لسلطة ما أن تقبض على النائب أو أن تتخذ اجراءات جنائية ضده أثناء الدورة لما يخشى من سوء استعمال هذا الحق واتخاذه وسيلة للتهديد.

وتقرر مبدأ عدم مسئولية النائب عما يبديه من الأفكار والآراء في البرلمان فى فرنسا فى المادة ١٣ من دستور سنة ١٨٧٥ (قانون ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥) وفى انجلترا فى الفقرة التاسعة من المـادة الأولى من قانون ١٣ فبراير سنة ١٦٨٩ (Bill of Rights) وفى المادة ٤٤ من الدستور البلجيكي والمادة ٥١ من الدستور الايطالى . كما تقرر أن المجلس النيابى هو وحده صاحب الحق فى مؤاخذة أعضائه على الطريقة التي تقررها لوائحه الداخلية عما يبدر منهم من الأقوال والآراء فى الجلسة وهو كذلك صاحب الحق فى التصريح للسلطة التنفيذية باتخاذ اجراءات ضد العضو الذى يخالف قانون العقوبات برفع الحصانة البرلمانية عنه .

ومعلوم أن مجلس له وحـده حق المحافظة على النظام فى داخله وذلك بواسطة رئيسه ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول بأى المجلسين ولا الاستقرا على أبوابه أو فيما حوله إلا بطلب من رئيس المجلس (١١٧ دستور مصرى) وقد رأت لجنة الثلاثين ضرورة النص على ذلك حتى لا يكون فى وجود القوة المسلحة ما يهدد المجلس أو يشعر بأنه مهدد من آخرين وأنه فى حاجة لحماية فعلية دون أن يكون شىء من ذلك.

على أن ضمان حرية النائب يقتضي إلى جانب حمايته من تهديد أية قوة أوسلطة ابتعاده عما يوجب التأثير من ناحية أى قوة أو سلطة بسبب ارتباط مصالحه بها — لذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ أو مجلس النواب وبين تولى الوظائف العامة ما عدا الوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية (تراجع المادة ٦٠ من قانون الانتخاب)

---

(١) تكلمنا عن المناعة (أى عدم مسئولية النائب عما يبديه من الآراء والأقوال فى المجلس) وعن الحصانة البرلمانية فى « الكتاب الأول» بما فيه الكفاية .

وحكمة منع الجمع بين عضوية البرلمان والوظيفه الحكومية بوجه عام تحقيق مبدإ فصل السلطات فان وجود أفراد من الهيئة التنفيذية ضمن أعضاء الهيئة التشريعية يضعف ما لهذه من حق المراقبة على تلك و ينافى ما تقتضيه الوظائف الحكومية من وجوب طاعه الرؤساء، أضف إلى ذلك أن ما للموظفين من السلطة يعطيهم امتيازاً على غيرهم أثناء الانتخابات .

و إذ كانت العمدية وظيفة عمومية وان لم يكن لها مرتب فقد جرى عليها الحكم المتقدم ونص عنه فى المادة السالفة الذكر . على أن أحكام المحاكم اختلفت بشأنهم فى عهد مجلس شورى القوانين ثم جاء قانون الانتخاب الصادر فى سنة ١٩١٣ فنص فى المادة العشرين على عدم جواز الجمع بين وظيفة عمومية و بين العضوية فى الجمعية التشريعية ولا نزاع فى أن عبارة الوظيفة العمومية يدخل فيها وظائف العمد ، فجرى العمل من ذلك الحين على عدم جواز الجمع بين وظيفة العمدية والعضوية للجمعية التشريعية . وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات .

لكن هذا المنع لا يشمل المناصب السياسية كالوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية فان اجتماع عضوية المجلس وأى المنصبين من مقتضيات النظام البرلمانى . والوزير لا يجرى عليه حكم الموظفين العاديين بل هو يملك فى عمله بسبب مسئوليته تمام الحرية ولا يتقلد منصبه إلا بقدر قيام الثقة به فالوزارة فى الحكومات البرلمانية ليست فى الواقع وظيفة حكومية ولكنها المظهر التنفيذى لأغلبية آراء المجالس التشريعية وليس هناك محل للتخوف من أن تتأثر حريات أعضائها بمراكزهم الحكومية .

كذلك لا يجوز لأحد أن يكون عضواً فى مجلس النواب ومجلس الشيوخ فى آن واحد (مادة ٩٢ دستور ٥٩ انتخاب) لأن كلا منهما يكمل الآخر و يراجع عمله فاذا صح للشخص الواحد أن يكون عضواً فى كليهما فاتته تلك المزية فيما يتعلق به .

وعضوية مجلس المديرية تتنافى مع عضوية البرلمان لما يستلزمه القيام بمهام أحداهما من اهمال الواجب فى الأخرى ، كما أن فى حكم المادة ١٣٣ فقرة خامسة دستور من اشراف البرلمان على أعمال مجالس المديريات والتصديق على قراراتها فى بعض

الأحوال صورة تتحقق معها العلة التى تقدم ذكرها فى عدم جواز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وقد كان هذا المنع قائماً فى قانون الجمعية التشريعية (وهو قائم الآن بنص المادة ٥٩ انتخاب) .

كذلك لا تعطى رتب ولا نياشين لأعضاء المجلسين مدة عضويتهم ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية (١١١ دستور مصرى) وذلك حتى لا تكون الرتب والنياشين اداة تأثير فى يد السلطة التنفيذية .

وقد رؤى أن ترتب لأعضاء المجلسين مكافأة مالية (١١٨ دستور مصرى) .

انعقاد البرلمان : مركز البرلمان مدينة القاهرة (٩٠ دستور مصرى) . على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه فى جهة أخرى بقانون

ومتى تم تكوين المجلسين وجب على أعضائهما قبل مباشرة عملهم أن يحلفوا اليمين (٩٤ دستور مصرى) .

وقسم يمين الولاء للملك والاحترام للدستور مقرر فى قواعد نظام الدول الملكية إلا القليل منها ، وفى بعض دساتير الجمهوريات . فقد نص دستور الولايات المتحدة على أن الاعضاء يقسمون أو يؤكدون أنهم يؤيدون الدستور كما نص فى دساتير هولندا وايطاليا وتركيا وغيرها على حلف اليمين .

وإذا كانت اللجنة قد رأت أن يقسم الملك باحترام الدستور ،وقوانين الأمة الخ (٥٠ دستور مصرى) فقد كان واجباً النص على أن يقسم أعضاء البرلمان يمين الولاء للملك واحترام الدستور .

وقد جعلت مدة نيابة مجلس النواب خمس سنوات (٨٦ دستور مصرى) ومدة نيابة مجلس الشيوخ عشرة (٧٩ دستور مصرى) . على أن اللجنة لم تر الأخذ بطريقة الانعقاد الدائم التى يترك فيها للبرلمان أن يحدد أوقات عمله وأوقات عطلته لما ثبت فى كل البلاد الدستورية من فساد هذه الطريقة لأنها تشغل البلاد بالمناقشات والمنازعات الحزبية وتعطل أعمال السلطة التنفيذية . بل رأت أن تأخذ بالطريقة المقررة فى أغلب الدساتير والتى كانت مقررة من قبل فى قانون الجمعية

التشريعية وهى طريقة الأنعقاد الدورى ، فنى عدم الأخـذ بطريقة الانعقاد الدائم تحقيق لدواعى النظام فى العمل وتجنب تعطيل الأعمال الحكومية .

ويلتئم البرلمان سنويا قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفبر بدعوة من الملك فاذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور . ويدوم دور انعقـاده العادى مدة سـتة شهور على الأقل . ويعلن الملك فض انعقاده . (٩٦ دستور مصرى) وقد جرت سابقة سنة ١٩٢٦ في تأويل المـادة ٩٦ من الدستور بأن دور الانعقاد العادى مهما يكن بدؤه يعتبر منتهيا ويجوز للسلطة التنفيذية فضـه أذا كانت قد مضت ستة أشهر منذ السبت الثالث من نوفبر (١)

فاذا حدث ما يقتضى نظر السلطة التشريعية فانه يجوز عنـد الضرورة دعوة البرلمان للأجتماع بصفة غير عادية (مادة ٤٠ دستور مصرى) .

وأدوار الانعقاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحـدهما فى غير الزمن القانونى فاجتماعه غير شرعى واعماله باطلة (٩٧ دستور مصري) . واذا انحل مجلس النواب وجب أن توقف جلســات مجلس الشيوخ الى أن ينعقـد مجلس النواب الجديد (٨١ دستور مصرى) . ولا يكون انعقاد كل من المجلسين صحيحاً يسمح له بمباشرة أعماله الا اذا حضر الجلسة اكثر من نصف الأعضـاء (٩٩ دستور مصرى). فأذا أجتمع العدد الذى يصح به الانعقاد تكون القرارات بالأغلبية المطلقة لآراء الاعضاء الحاضرين . فاذا انقسمت آراء الأعضـاء فى مسألة معينة وتساوت الأصوات فى الجانبين وجب أعتبار الأمر المنظور فيه مرفوضاً (١٠٠ دستور مصرى)

وقد رؤى عدم الأخذ بالطريقـة التى ترجح الجانب الذى فيـه الرئيس عند تساوى الأصوات . كل ذلك اذا لم ينص القانون على أشتراط أغلبية خاصة فى مسألة معينة . (قارن مواد ، ٣٦ و ٦٦ دستور) .

هذا ومتى انعقد البرلمان وأخذ يباشر أعماله لم يكن لأحد غير اعضائه الـكلام فيه ولامخاطبتـه حتى يتقى بذلك التشويش على المجلس أو محـاولة التأثير فى آراء

---

(١) على أنه طبقاً لحكم المادة ١٤٠ من الدستور يشترط لجواز فض الدور أن يكون البرلمان قد فرغ من تقرير الميزانية .

أعضائه (١١٦ دستور مصرى) وهذا المنع يسرى على الهيئات كما يسرى على الافراد.

لكن للأفراد والهيئات حق تقديم العرائض (Droit de petition) لأى المجلسين كما أن لهم كذلك حق تقديمها لاية سلطة من السلطات فى حدود القانون

ويجب أن يكون انعقاد كل من المجلسين ومباشرته أعماله فى جلسات علنية (٩٨ دستور مصرى) فيتسنى للجمهور حضورها لمراقبة أعمال النائبين عنه . وهذا المبدأ العام المعمول به فى كل من الأمم كان مقرراً فى مصر بقانون الجمعية التشريعية وفيه أكبر الضمانات لحسن قيام النواب بأداء مهمتهم — الا أن المصلحة العامة قد تقتضى بحث بعض المسائل سراً خشية ما يترتب على أذاعة أسرار الدولة من عظيم الضرر بالبلاد . لذلك كان لكل مجلس أن يشكل بهيئة لجنة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه ثم يقرر ما أذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه يجب حصولها فى الجلسة العلنية أم لا .

والمناقشة غير خاضعة الا للنظام الذى تقرره لائحة المجلس الداخلية (١١٩ دستور مصرى) .

أما طريقة سير المجالس فى أعمالها وما يرتبط بها من حق المجلس فى السؤال والاستجواب واجراء التحقيق وابداء الرغبات فقد تكلمنا عنه فى الكتاب الأول وشرحناه تفصيلا . وهو لا يختلف فى جوهره عما هو متبع فى الدساتير كافة .

الفرع الثانى

اختصاصات المجلسين

أول ما يختص به كل من المجلسين وضع لائحته الداخلية (مادة ١١٩ دستور مصرى) يبين فيها الطريقة التى يؤدى أعماله على موجبها وهى هذه اللائحة التى تحدد اللجان الواجب تشكيلها وكيفية ذلك التشكيل وطريقة عمل اللجان ونظر القوانين وهلم جرا .

والأصل ان المجلسين متساويان فى الاختصاص فلكل منهما حق اقتراح القوانين وعرضها والنظر فيها وأقرارها أو رفضها « ٢٨ دستور مصرى »

ولما كان للحكومة حق اقتراح القوانين بصفتها الهيئة التى يستعمل الملك سلطته التشريعية بواسطتها فقد نظرت لجنة المبادىء العامة فيما اذا كانت مشروعات القوانين التى تقدم من الحكومة يجب تقديمها لأحد المجلسين أم لا فذهب رأى الى وجوب البدء بعرضها على مجلس النواب لأعتباره الهيئة الاولى من هيئات البرلمان الا كثر تمثيلا للأمة . لكن اللجنة لم تأخذ بهذا الرأى - كما تقدم - لمناقضته للقاعدة الأساسية قاعدة تساوى المجلسين فى الحقوق ولاعتباره خطأ مجلس الشيوخ كهيئة عليا بالنسبة لمجلس النواب ولأن من القوانين وأمور الدولة التشريعية ما يقتضي السرعة وقد يكون مجلس النواب مشتغلا بالنظر فى قانون آخر غير القانون المطلوب عرضه أو لاى سبب آخر . وعلى ذلك أقرت اللجنة المبدأ المقرر فى كثير من النظم الدستورية مبدأ أن للحكومة الحق فى أن تعرض مشروعات قوانينها ابتداء من أى المجلسين شاءت ما خلا الميزانية للأسباب التى سيجىء شرحها عند الكلام عن الميزانية (مواد ٢٥ و١٠٥ و ١٣٩ دستور مصري) .

ورأينا أن كل مشروع قانون تقدمه الحكومة يجب قبل طرحه للمناقشة العلنية أن يحال الى لجنة لفحصه وتقديم تقرير عنه « ١٠٢ دستور مصرى » وذلك ليكون مبحوثاً بحثاً كافياً يوفر على المجلس مناقشات عقيمة وينير له سبيل النظر . كما أن اللجان تستطيع باتصالها بالحكومة أن تقنعها بتعديل بعض مواد القانون أو بعدم التمسك بها فتكفى المجلس بذلك مؤونة الجدل فيما لا طائل تحته .

كما ذكرنا أن مشروعات القوانين والاقتراحات التى تقدم من واحد أو اكثر من أعضاء أحد المجلسين يجب احالتها أولاً الى لجنة (لجنة الأقتراحات) لفحصها وابداء رأيها فيما اذا كان يقبل النظر فيها لدى المجلس أم لا . وفى حالة ما يرى المجلس قبول النظر فيها يحصل السير فيها كالمشروعات المقدمة من الحكومة بمعنى أن تفحصها اللجنة المختصة وتقدم عنها تقريراً (١٠٣ دستور مصرى) .

وسبب هذه التفرقة بين المشروعات التى تقدم من الحكومة والمشروعات التى

تقدم من الأعضاء معلوم لنا الآن ، فان للحكومة أقلامها ولجانهـا التى تفحص لها مشروعات قوانينها وتردها الى أصولها ولا تقدمها الا اذا كانت صالحة للمناقشة. كما أن القوانين المقدمة من الحكومة على هذه الصورة مفروض فيها أنها تتفق غالباً مع ميول أغلبية المجلس فعرضها للمناقشه مفروض فيه الفائدة . أما الأعضاء فليس لديهم أقلام ولا لجان لتحضير مشروعات القوانين التى يقترحونها ، كما أنه قد تقدم قوانين تخالف فى روحها النظام القائم فطرحها للمناقشة عبث لايجدى غير اضاعة الوقت، لذلك كان واجباً أن ينظر مبدئياً فيما اذا كان هناك محل للنظر فى هذه المشروعات أم لا .

فاذا كان المشروع مقـدماً من الحكومة أو كان مقدماً من أعضـاء المجلس وتقرر قبول المناقشة فيه وفحصته اللجنة وقدمت تقريرها عنه لم يجز للمجلس الذى طرح المشروع عليه اقراره إلا بعد أخذ الرأى فيه مادة مادة

وللمجلس حق التعديل والتجزئة فى المواد وفيما يعرض من التعديلات وقـد تكلمنا عن حق التعديل فيما تقـدم أما التجزئة فأنها تؤدى لسهولة البحث وحسن العمل وضمان أخذ القرار بعد امعان الروية (١٠٤ دستور مصرى) .

ومتى أقر أحـد المجلسين مشروع قانون بعث به رئيسـه الى المجلس الآخر لينظر فيه (١٠٥ دستور مصرى) فاذا أقره رفع للحصول على موافقة الملك (مواد ٣٤ و ٣٥ و ٣٦ و ١٠٦ دستور مصرى)

وقد عرض للجنة بحث حالة أختلاف مجلس الشيوخ ومجلس النواب فى شأن قانون من القوانين . ولما كان الخلاف بين المجلسين يحـل فى كل أمة على طريقة تتفق مع تاريخها ومع ماحدث بين المجلسين من النضال وما كان يرى آخر الأمر متفقاً مـع المصلحة العامة . وكان مثل ذلك لم يقع بعـد فى مصر فقد رأى بعض الأعضاء أنه إذا رفض مجلس الشيوخ قانوناً أقره مجلس النواب ثم عاد مجلس النواب فأقره من جديد وجب أن ينفذ القانون أو يحل مجلس النواب لاستفتاء الأمة عن طريق أنتخابات جديدة .ورأى غيرهؤلاء وجوب اجتماع المجلسين للبت فى القانون المختلف عليه (وقـد أخذبهذا الرأى فيما يختص بالميزانيـة فقط — ١٦٦ دستور مصرى) — ورأى غير هؤلاء وجوب الأخذ بمبدإ التساوى في الحقوق بين المجلسين

وأخذوا بنظرية أهمال القانون الذى لايقره البرلمان وعدم جواز رفعه للملك (٢٥ دستور مصرى).

هذا ولكي يؤدى المجلسان عملهما أداء حسناً مبنياً على معلومات وثيقة فقد أجيز للأعضاء حق سؤال الوزراء وحق الاستجواب (١٠٧ دستور). والفارق كما هو معلوم أن السؤال يطرح من عضو ولا يجوز له المناقشة فيه مع الوزير الا مرة واحدة وليس لغيره أن يدخل فى هذه المناقشة . أما الاستجواب فيتعلق بالسياسة العامة أو بتصرفات خاصة ولكنه يكون من حق المجلس جميعه ويترتب عليه فى كثير من الأحيان طرح مسألة الثقة بالوزارة على نحو ماذكر عند الكلام على المسئولية الوزارية .

ولكل من المجلسين فضلا عن ذلك اجراء التحقيق (١٠٨ دستور مصرى) فاذا رأى مجلس النواب أو مجلس الشيوخ أن يفحص مسألة بعينها من مسائل الحكومة أو حادثة سياسية هامة أو يجرى بحثاً فى حال البلاد الزراعية أو الاقتصادية أو التجارية العامة كان له هذا الحق . وليس فى ذلك افتئات على السلطة التنفيذية مادام هذا التحقيق خاصاً بمسائل داخلة فى اختصاص السلطة التشريعية بصفتها الرقيبة على أعمال السلطة التنفيذية ، وما دام ضروريا لتنوير من يريد أن يبدى رأيا فى مسألة هو مكلف بأبداء الرأى فيها ، على أن من فائدة الحكومة النزيهة نفسها أن تعين على هذه التحقيقات فى حدود القانون حتى تبقى حائزة لثقة المجلس. كذلك لمجلس النواب حق اتهام الوزراء (مادة ٦٦ دستور) فاذا اتهمهم حوكموا أمام « مجلس الأحكام المخصوص » تلك الهيئة المؤلفة من بعض أعضاء مجلس الشيوخ ومن بعض المستشارين (مواد ٦٥ الى ٧٢ دستور مصرى) . كما أن من اختصاص مجلس النواب دون مجلس الشيوخ تقرير الثقة بالوزارة أو الأقتراع على عدم الثقة بها مما يؤدى إلى أسقاطها —) وهاتان المسألتان تناولهما الشرح عند الكلام على المسئولية الوزارية)

المسائل المالية

تقرر الدساتير للمالية باباً خاصاً لما لها من الاهمية وذلك أن الضرائب على اختلاف أنواعها هى أساس إيراد الخزينة والميزانية هى ضابط الحركة الحكومية وأساس

تحقيق المصالح العامة لذلك فان مايتعلق بمالية الدولة يمس حقوق جميع أهل البلاد وواجباتهم مباشرة وبالذات . وقد كان فى مختلف الدول والعصور المحرك الأول لامتعاض الشعوب أو لرضاها . لذلك خص دستورنا هذا الموضوع بالذكر بأن اشترط ألا يكون انشاء ضريبة ولا تعديلها أو الغاؤها الا بقانون « ولا يجوز تكليف الأهالي بتأدية شيء من الأموال أو الرسوم الا فى حدود القانون »(١٣٤ دستور مصرى)

هذه قاعدة أساسية من قواعد الدستور وقد رأت بعض الدساتير أن يكون الشأن فى الضرائب كالشأن فى الميزانية من حيث ضرورة مرورها والتصويت عليها بمجلس النواب أولا وذلك راجع الى تاريخ أوروبا السياسى فقد كان تحكم الملوك فى جباية الضرائب وابتزاز الأموال من الرعايا على غير قاعدة ، أساس الاضطرابات والثورات التى قامت بها الشعوب، لا سيما وقد كانت طبقة الاشراف ممتازة من حيث الضرائب وكان الا كثرون من أهلها معفين من كل ضريبة .

لكن هذا التطور التاريخى لا ينطبق على حالة مصر . لذلك رأت لجنة الثلاثين محافظة على قاعدة التساوي بين المجلسين أن يكون الشأن فى القوانين التى تقرر الضرائب كالشأن فى غيرها من القوانين من حيث جواز طرحها بمعرفة الحكومة على أيهما للاقتراع عليها أو السير بها فى الطريق الذى تسير فيه القوانين العادية[1] ولما كان القانون يجوز أن تقترحه الحكومة أو احد المجلسين وكانت التجارب قد دلت على

---

(١) يرى مع ذلك الدكتور السيد صبرى فى رسالته عن الدستور المصرى Le pouvoir Exécutif et le Pouvoir législatif en Egypte (باريز ١٩٣٠) أنه يجب معاملة القوانين الخاصة بالضرائب معاملة الميزانية أى أن تكون مناقشتها وتقريرها فى مجلس النواب أولا . ولسنا من رأيه لأن القاعدة فى دستورنا هى المساواة بين مجلسى النواب والشيوخ ألا ما أستثنى بنص دستورى صريح . والاستثناء فى المسائل المالية وارد : أولا على الميزانية نفسها (يجب أن يقرها مجلس النواب قبل الشيوخ) ، وعلى أقتراح القوانين الخاصة بأنشاء الضرائب أو زيادتها ثانياً (فهذا من حق الملك ومجلس النواب وحدهما) . أما عرض ما تقترحه الحكومة منها فهى حرة فى تقديمه إلى مجلس النواب أولا أو إلى مجلس الشيوخ أولا أسوة بالقوانين العادية طالما أن أقتراحات

أن تولى المجالس لأقتراح الضرائب أدى فى بعض الاحوال الى وقوع المغالاة فيها اقترح فى اثناء مناقشة هذه المسألة ان يحفظ للحكومة وحدها حق اقتراح انشاء الضرائب او زيادتها وهى بعد مسئولة عن إدارة الاموال العامة فلا يخشى منها الافراط او التفريط . على ان الدستور المصرى جعل هذا الاقتراح للملك ولمجلس النواب (مادة ٢٨ دستور مصرى) .

اما ماعدا الضرائب من الأموال كالرسوم التي تؤخذ فى مقابل خدمات وغيرها فأنه وان كان لايشترط فى كل منها قانون على حدة إلا أنه قد أوجب ألا يقع بسببها تكليف إلا فى حدود القانون (١٣٤ دستور مصرى) .

كذلك مراعاة لمبدأ المساواة فى الحقوق وأمام التكاليف العامة رأى الدستور أن يخص بالذكر مايتعلق بالاعفاء من الضرائب فأوجب ألا يخرج هذا الاعفاء عن الأحوال المبينة فى القانون (١٣٥ دستور مصرى) .

وكما أنه لايجوز البت فى امر ضريبة إلا بقانون فكذلك لا يجوز عقد أى سلفة عمومية ولا أى تعهد مستوجب لصرف مبالغ من الخزينة غير واردة بالميزانية إلا بمعرفة البرلمان (١٣٧ دستور مصرى) .

وحكمة ذلك أن القرض التزام خطير كبيرالأثر على الدولة، وللمسألة ايضا ارتباط بمبدإ الضرائب فان كل سلفة عمومية تقتضى فى الغالب فرض ضرائب لسدادها .

واذا صح أن يكون لهذا المبدإ المقرر فى كل الدساتير أهمية فأهميته فى مصر أكثر منها فى الأمم الأخرى . فان تاريخ مصر فى هذا الباب وما جنته الاستدانة عليها من تدخل الدول الأجنبية فى شئونها جعل واضعى الدستور يرون أن العناية بالنص على هذه المسألة فى قواعد الدستور الأساسية أمر واجب . وان ماكان لا يزال قائماً من القوانين الخاصة بترتيب ديون مصر السابقة ورقابة صندوق الدين عليها وعلى

الحكومة فى هذا الشأن لم تكن واردة فى الميزانية نفسها (لأن الأقتراح الخاص بأنشاء الضرائب أو زيادتها متى كان وارداً بمشروع الميزانية سرى عليه بطبيعة الحال ما يسرى عليها) . ومن جهة أخرى فأن أعضاء مجلس الشيوخ ليسوا من طبقة الممتازين بل من طبقة دافعى الضرائب وربما كان نصيبهم فى ذلك أكبر من نصيب أعضاء مجلس النواب .

طرق دفع فوائدها واستهلاكها ليس من شأنه أن يجعل محلا للتهاون فى هذا الباب .

ونظراً لأن هذه القوانين التى تقرر مسألة الدين العمومى قد أخذت صبغة دولية صار من غير الممكن معها أن لا ينص على انه ليس للمجلسين ولا لأحدهما التعرض للديون العمومية ولا للالتزامات الماليـة الناشئة عن تعهدات دولية (١٤١ دستور مصرى).

وهذا لا يمنع البرلمـان أن يقف على ما يتم فى أمر سداد فوائد هذه الديون واستهلاكها أو اثارة البحث فى وضع اتفاق دولى بشأنها . ولكن الممنوع هو التعرض للديون التى تقررت بالاتفاق مع حكومات مصر السابقة لأن هذه التعهدات شرعية وأقرتها تعهدات مصر فلا تجوز المناقشة فيها .

كذلك كل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو عمل تجارى أو صناعى له صفة المصلحة العامة ، وكذلك كل احتكار لا يجوز منحه إلا بعد اعتماد البرلمان (أى بقانون) وإلى زمن محدود (مادة ١٣٧ دستور) .

ويشترط اعتماد البرلمان مقدماً كلما اقتضى الحال انشاء أو ابطال خط حديدى أو ترعة أو مصرف ماراً بأكثر من مديرية أو أى أعمال عامة للرى كالخزانات وغيرها وكذلك كلما اقتضت الحال تصرفاً مجانياً فى الأملاك الأميرية(١٣٧ دستورمصرى).

الميزانية

يتصل بهذا الموضوع أمر الميزانية وهى كما تقدم ضابط الحركة الحكومية فالتعليم والصحة والامن والقضاء والجيش وكل ما فى البلاد من مرافق مادية وغير مادية قوامه الميزانية فلهذه الأهمية وجب أن تطرح الميزانية أولا على مجلس النواب الذى يمثل البلاد تمثيلا أكمل .

كذلك ليست الميزانية كغيرها من القوانين التى يصح اقرارها أو اهمالها والتى يمكن أن ترد من مجلس لمجلس فى أدوار انعقاده المختلفة . بل يجب أن يفصل فى أمرها قبل حلول السنة التى وضعت لها حتى يكون الأجراء فى التنفيذ كل سنة على مقتضى ميزانيتها – لذلك توضع لها فى الدساتير أحكام خاصة بطريقة نظرها واقرارها.

فالميزانية الشاملة لأيرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان عندنا قبل أبتداء السنة المالية بثلاثة أشهر على الأقل لفحصها وأعتمادها - والسنة المالية يعينها القانون (١٣٨ دستور مصرى) [1] .

وحكمة ذلك أن درس الهيئتين للميزانية ومناقشتهما اياها تباعاً والخلاف بينهما على بعضها أو كلها وفض هذا الخلاف على مقتضى القواعد والتقاليد الدستورية وتقريرهما صيغة الميزانية النهائية وتصديق الملك عليها كل ذلك يقتضي وقتاً غير قليل.

وتكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا كما تقدم (١٣٩ دستور مصرى) وذلك وفقاً للتقاليد البرلمانية . فاذا رأى رأيه فيها أرسل بها لمجلس الشيوخ لمناقشتها . فاذا اختلفا على شىء من أمر الميزانية ولم يمكن التوفيق بينهما جرى العمل فيما اختلفا فيه على ما كان مقرراً فى ميزانية العام الماضى (١٤٢ دستور مصرى) وذلك تطبيقاً للمبدإ العام من أن ما لا يتفق عليه المجلسان يهمل والرجوع الى ما كان جاريا فى الماضى رجوع الى ما كان المجلسان متفقين على وجوده .

غير ان تغير نظام الحكم فى البلاد وعدم وجود ميزانية أقرها برلمان من قبل وما كان منتظرا حصوله من التعديل فى نظام البلاد الاقتصادى والمالى لا سيما فى السنين الأولى من نفاذ الدستور بسبب ما يرجى فيها من زيادة نشر التعليم واكمال العناية بالصحة العامة وتنظيم سياسة مصر الخارجية وتلافى أوجه النقص التى تقتضى الحال تلافيها . كل ذلك اقتضى النص على ما يتبع عند الخلاف بين المجلسين على شأن من شئون الميزانية إذ القول ببقاء القديم على قدمه فيما يختلف المجلسان فيه يقف حجر عثرة فى سبيل كل تقدم منشود ، من أجل هذا قرر الدستور المصرى أن يكون الفصل فى الخلاف الذى يمكن وقوعه بين المجلسين بشأن الميزانية باجتماعهما بهيئة مؤتمر . وباصدار قرار بالأغلبية المطلقة فيما اختلفا فيه يعتبر نافذاً كأنه صادر باتفاق المجلسين (مادة ١٦٦ دستور مصرى) .

على انه اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ختام السنة المالية سواء لعدم انتهاء

---

(١) قلنا أنه منذ سنة ١٩٢٧ تبدأ السنة المالية فى مصر فى أول مايو وعليه يجب أرسال مشروع الميزانية إلى البرلمان فى أول فبراير من كل عام على الأكثر .

فحصها فى المجلسين، كما وقع عندنا مراراً، أو لحصول خلاف بينهما فيها أو لأى سبب آخر فيعمل بالميزانية القديمة كما تقدم القول حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة لكى لا تتعطل مصالح البلاد ومرافقها، ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً (١٤٢ دستور مصرى).

على ان هـذا الأمر قد أستثار شيئاً من الخلاف بين مجلسى فرنسا. فمجلس النواب يرى أن النص فى الدستور على أولويتـه فى نظر الميزانية يقتضى أن لا ينظر مجلس الشيوخ فيما يسقطه هو من أقلام الميزانية، وأن ليس للشيوخ كذلك زيادة الأعتمادات التى اقرها النواب. ومجلس الشيوخ يرى تطبيقاً لنظرية تساوى المجلسين فى الحقوق ان له ما لمجلس النواب من حق التعديل بالزيادة والنقصان والحذف فى بنود الميزانية. لـكن هذا الخلاف ظل دائماً نظرياً لأن مجلس الشيوخ كان يقرر دائماً ما يقرره مجلس النواب للمرة الثانية فى أمر الميزانية. أما فى مصر فمن رأى لجنة الدستور أن أولوية مجلس النواب فى نظر الميزانية لا تمنع مجلس الشيوخ من إعادة ما قـد يسقطه مجلس النواب من أقلامها أو من اسقاط ما أثبته او زيادة الاعتمادات التى وافق عليها و بالاختصار له حق التعديل الكامل كمجلس النواب تماماً فاذا اختلفا على شىء من الميزانية تتبع القواعد السابقة الذكر.

ومبالغة فى الحرص على تعجيل صدور الميزانية وعدم اعتراض العطلة البرلمانية لها تقرر ألا يفض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقريرها (١٤٠ دستور مصرى)[1]

وتقرر الميزانية باباً باباً (١٣٨ د) وكل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان وقـد تكلمنا عن هـذه الاعتمادات الاضافية فيما تقدم فلا نعود اليها. ويجب استئذان البرلمان كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية (١٤٣ دستور مصرى).

---

(١) وقد فسرت وزارة صدقى باشا ذلك فى سنة ١٩٣٠ أن المقصود هنا هو ميزانية الدولة نفسها لا الميزانيات الأخرى الملحقة بها كميزانية المعاهد الدينية مثلا. أنظر صورة الكتاب المرفوع فى ١٢ يوليو سنة ١٩٣٠ الى جلالة الملك من دولة أسماعيل صدقى باشا رئيس مجلس الوزرا. شأن فض دور الانعقاد العادى الأول للفصل التشريعى الرابع بمجموعة القوانين والمراسيم والأوامر الملكية سنة ١٩٣٠ ص ٧٠١.

والقاعدة العامة أن للبرلمان حق النظر فى جميع أقلام الميزانية واقرارها أو تعديلها أو حذفها إلا ما يتعلق منها بمخصصات الملك والبيت المالك فقد نص فى الدستور على مبلغ هذه المخصصات وقلنا انها تحدد بقانون فى بدء حكم كل ملك جديد وانه يجوز زيادتها (لا أنقاصها) اثناء ذلك بقرار من البرلمان (١٦١ دستور مصرى).

أما مراقبة البرلمان لتنفيذ الميزانية فيكون بتقديم الحساب الختامي للأدارة المالية عن العام المنقضى فى مبدإ كل دور أنعقاد عادى لطلب التصديق عليه (١٤٤ و١٤٥ دستور مصرى) فاذا رأى البرلمان أن التنفيذ تم على نحو ما تقرر فى الميزانية صادق على الحساب وإلا فله اتخاذ الاجراءات التى يخولها له الدستور .وقلنا أن وقت المجالس النيابية لا يتسع عادة لمراجعة الحساب الختامى للأدارة المالية مراجعة دقيقة . وأن الأفضل أنشاء هيئة خاصة لذلك كديوان المحاسبة الذى كان فى النية أنشاؤه أو محكمة المحاسبات Cour des Comptes في فرنسا .

ملحوظة : أضافت لجنة المبادىء العامة الى ما تقدم ما يأتى من الشرح :

ترتب الميزانية أبواب المصروفات على مقدار الايرادات مما يجبى بقوانين ثابتة فاذا أريد ادخال تعديل على باب الايرادات وجب أن يكون ذلك بقانون خاص فى دائرة قواعد الدستور الخاصة بالمسائل المالية - أما المصروفات المدرجة فى الميزانية تنفيذاً لقانون فلا يجوز تغييرها إلا بعد تعديل القانون أو الغائه بالطريق العادى .

واذا رأى المجلسان عند بحث الميزانية الغاء مصروف غير مقرر بقانون أو النقص منه بحيث يترتب على هذا الالغاء أو النقص ايقاف ادارة أو مصلحة عمومية قائمة أو تعطيلها، وخالفتهما الحكومة فى ذلك يبقى القديم على قدمه مؤقتاً و يستمر البحث مع المجلسين حتى يتقرر بالطريق الدستورى المعتاد ما يتبع فى الأمر نهائياً - وذلك حتى لا تفاجأ الحكومة خلال نظر الميزانية بطلب أو تعديل نظام يحتاج الفصل فيه إلى بحث دقيق وزمن طويل ، ولما قد يترتب على ذلك من الاخلال بحسن سير الأعمال العامة. لهذا رأت اللجنة أنه لا يصح البت فى أمثال هذه الأمور عرضاً و بمناسبة نظر الميزانية بل يجب أن تعطى ما تستحقه من الوقت الكافى لبحثها وتمحيصها حتى أذا استقر الرأى عليها نفذت .

الفصل الثالث

السلطة القضائية

(مواد ١٢٤ إلى ١٣١ دستور مصرى)

أهملت بعض الدساتير النص على السلطة القضائيـة باعتبارها فرعاً من السلطة التنفيذية لكن المتبع على كل حال أن تنص الدساتير على القواعد الكلية فى شأنها. والاكثرية المطلقة من الدساتير قررت نصوصاً خاصة بالسلطة القضائية أدخلت فيها بعض التفاصيل — ومع ان لجنة الثلاثين كانت تعتبر السلطة القضائية عماد سلام الدولة فقد ظهر لها أن النص على تفاصيل السلطة القضائية متعذر فى مصر لاسباب راجعة الى طبيعة البلاد والى تاريخ القضاء فيها والى تشعب هيئاته تشعباً لا يمكن التمكن بطريق تطوره تماماً حينئذ. فرأت أن ينص فى الدستور على الكليات المتعلقة بالسلطة القضائية وأن تترك التفاصيل يقررها القانون .

وأول قاعدة كلية مقدمة فيما يتعلق بالسلطة القضائية يجب النص عليها فى الدستور أن المحاكم مستقلة لا سلطان على رجالها فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التدخل فى شئونهم أى فى القضايا . وهذه قاعدة بدهية لا يمكن أن يكون للخلاف فيها محل .

وقد عرضت مسألة عدم قابلية القضاة للعزل أو النقل فوجدت اللجنة صعوبات شتى فى إقرارها كقاعدة كلية عامة . ذلك بأنها لم تقرر بعد إلا بشأن مستشارى محكمة النقض والاستئناف . فالقضاة الذين حصل اختيارهم للمحاكم الابتدائية لم يلحظ تطبيق المبدإ معهم ويصعب لذلك فرضه دفعة واحدة. ففضلا عما قد يعترضه من الصعوبات الخاصة بالمصلحة العامة تعترضه صعوبات عملية خاصـة بالقضاة أنفسهم . فليس كل قاض راضياً عن مركزه وعن الجهة التى ندب للقضـاء فيها . ثم أن تفاوت الجهات فى مصر تفاوتاً بيناً يجعل عدم قابلية النقل محفوفاً بشىء من الصعوبات وقد يكون فيه

من الحيف بعـدد عظيم من القضاة ما لا يصح معه تقرير المبدإ كأساس من أسس الدستور.

لهذه الأعتبارات العامة والخاصة رأت اللجنة أن ينظر البرلمان فى تطبيق المبدإ حسب الظروف، ولذلك تقرر أن عدم قابلية العزل أو النقل تكون بالحدود و بالكيفية التى يقررها القانون.

وتعيين القضاة كافة يكون بالكيفية والشروط التى يقررها القانون.

هذا. وأما النظام القضائى نفسه من حيث الترتيب والأختصاص فقرر بالقوانين الحالية التى كانت تتطور حسب مقتضيات الظروف والمصلحة العـامة ولما كان استمرارها فى التطور منظوراً بغية الوصول آخر الامر الى الوحدة فى الهيئات القضائية المختلفـة الموجودة فى مصر فقد رأت اللجنة ألا تثبت شيئاً عن ذلك فى الدستور قد يكون من شأنه أن يعيق التطور واكتفت بتقرير انه لا يجـوز احداث شىء فى أمر الترتيب والاختصاص إلا بقانون يصدر لهذا الغرض.

وقد رأت اللجنة أن لا محـل لانشاء محاكم ادارية لوجوب توفر صفات القضاء وضماناته فى كل من يتولى عملا يتفرع عن السلطة القضائية.

أما المحاكم العسكرية فيشير الدستور إلي صدور قانون لترتيبها و بيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يقومون بالقضاء فيها.

الباب الثانى

فى حقوق المصريين وواجباتهم

مواد من ٢ الى ٢٢ دستور

تفرد أكثر الدساتير باباً خاصاً لحقوق الأفراد وواجباتهم لا على الطريقة التى جرى عليها دستور فرنسا فى سنة ١٧٩١ من اعلان حقوق الانسان - تلك الطريقة التى أريد بها إشعار الناس العزة والكرامة وتبصيرهم بحقوقهم بعد أن أنكرتها حكومات الاستبداد السابقة - بل بقصد أن يكون لهذه النصوص صبغة دستورية لها حكم الدستور وعلوه على القوانين العادية . وقد أصبح ذلك سنة متبعة . وعلى أية حال فموضوع هذا الباب أساس للمدنية الحديثة تمكن حتى أنقطع من دونه الجدال واضطراب الآراء وأصبح تقريره بين قواعد الدستور حتماً لزاماً على الشارعين . واذا كان الدستور الفرنسى الأخير لسنة ١٨٧٥ لم يأت بمثل ذلك الباب أو كان الدستور الانجليزى خلواً منه فأن ذلك يرجع فيهما إلى أسباب عملية أو تاريخية ليس لها أثر عندنا .

وقد كان المصريون يتمتعون بهذه الحقوق تدعمها النظم السياسية التى كانت جارية فى مصر . وتنظم معظمها القوانين المصرية . غير أن تلك الحقوق لم تكن مجموعة فى باب ظاهر منشور بين الناس . لذلك رأت لجنة الثلاثين أن تضع ذلك الباب درجاً على سنن بعض الدساتير الأخرى وتحقيقاً للغرض الذى يلتمس منه وليكون قيداً للشارع المصرى لا يتعداه فيما يسنه من الأحكام .

وقد جمع هذا الباب (مواد ٢ ألى ٢٢ دستور) نوعين من الحقوق . الأول المساواة . والثانى الحريات المختلفة . وقرن إلى ذلك بعض ما يرتبط بهما من الأحكام.

أما المساواة (مادة ٣ دستور مصرى) [١] فهى ملاك الحياة الاجتماعية الحديثة ومن الحق أن تكون أهم مطالب الدستور — والمقصود بها أن لا يفرق القانون بين المصريين برغم اختلافهم فى الدين أو الأصل فلا يحرم أحداً ولا طائفة من الناس شيئاً من الحقوق المدنيـــة والسياسية . ولا يقيل أحداً من الواجبات والتكاليف العامة أو يضعه فى أى الأمرين موضعاً خاصاً . بل يعتبر الجميع فى ذلك بمنزلة سواء . وقد كانت المساواة فى التمتع بالحقوق المدنية والسياسية جارية فى مصر من قبل إذ انقطعت فيها أسباب التفريق والتمييز منذ أواخر عهد اسماعيل .

وأما الحريات فقـــد فصلها الدستور (مواد ٤ – ٢٢) وهى الحرية الشخصية وحرمة المسكن وحرمة الملك وحرية الاعتقاد وحرية الرأى وهى الحريات الأساسية. وما يتبعها كحرية الصحافة والتعليم والاجتماع وحق تكوين الجمعيات .

ويرتبط بالحرية الشخصية التى هى حرية الغدوّ والرواح والأقامة ما وضعته المادتان الخامسة والسادسة من الدستور من عدم جواز القبض على انسان أو حبسه إلا وفق أحكام القانون ، ومن وجوب تحديد الجرائم والعقوبات بالقانون وعدم العقاب إلا على الافعال اللاحقة لصدور القانون . وذكرت المادة ٧ انه «لا يجوز أبعاد مصرى من الديار المصرية ولا يجوز أن يحظر على مصرى الأقامة فى جهة ما ولا أن يلزم الأقامة فى مكان معين ألا فى الأحوال المبينة فى القانون » . وتكلمت المادة ٨ عن حرمة المسكن : « للمنازل حرمة فلا يجوز دخولها ألا فى الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فية » . واشارت المادة التاسعة الى ان « للملكية حرمة فلا ينزع عن أحد ملكه الا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة فى القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه و بشرط تعويضه تعويضاً عادلا » . وحرية السر فى المكاتبات والمخاطبات التلغرافية والتلفونية نوع من حرية الملك . وضمنت المـــادة ١٢ دستور

---

(١) « المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون فى التمتع بالحقـــوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم فى ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين » .

حرية الاعتقاد المطلقة — وحرية إقامة الشعائر تتمة لحرية الاعتقاد — وقد روعى فيها تقاليد البلاد وهى تقاليد حرة من قديم الزمان .

كما ضمنت المادة ١٤ حرية الرأى « ولكل انسان الاعراب عن فكرة بالقول او الكتابه او بغير ذلك في حدود القانون ». ويتصل بحرية الرأى حرية الأفراد فى استعمال اللغات الخاصة التى هى أداة نقل الآراء والأفكار كما يتصل بها حريات النشر التبعية الاخرى وهى حريات التعليم والصحافة والاجتماع والجمعيــات . لذلك كان جانب التنظيم فى هذه الحريات الأخيرة أمراً مباحاً لأنها ليست من الحريات الطبيعية للانسان ولما كانت تؤدى إلى الفوضى واضطراب الأمن والنظام وتفتيت السلطة إذا هى قامت على وجهها المطلق ، وكانت عندنا تكاد لا تستند الى نظام ثابت فقد قررها الدستور مع الاشارة إلى شأن القوانين المنظمة لها .

فالتعليم حر . وهو وان كان كذلك الآن فى مصر غــير أنه يجب أن تتولى القوانين تنظيم شئونه من حيث اشتراط الكفاءآت الاخلاقية والعلمية فى القائمين به ومن حيث اشتراط مقتضيات النظام والصحة فى أماكنه وغير ذلك من وجوه المراقبــة التى يتأكد معها الأنتفاع به كما يجب أن تكون القوانين — لا الأوامر الادارية كما كانت الحال قبل الدستور — هى التى تنظم التعليم العام أى التعليم الذى تقوم به الحكومة فى معاهدها ومدارسها .

وقد يقع فى النفس انه إذا كان التعليم حراً وجب أن يكون التعلم حراً كذلك بل قد تكون حرية التعلم فرعاً من الحرية الشخصية ، غير أن المصلحة العامة وضرر بقاء الجهل ، ثم الخير الذى يرجى من حسن أداء الأعمال العامة من تعميم التعليم تقضي بالحد من الحرية الشخصية فى هــذا السبيل وبجعل التعليم الأولى الزامياً كما تقضي بتسهيل وسائله وجعله مجانياً فى المكاتب العامة حتى لا يهمل نشر التعليم أحداً ولا يكون لأحد عذر فى الانصراف عنه .

وأما الصحافة فليست من حيث ما يكتب فيها بأكثر من صورة من صور أبداء الرأى . وحرية الرأى مكفولة بالمادة ١٤ دستور كما رأينا . غير أنها صورة خاصة لدوريتها وانتشارها وقد بلغت فى أوربا بحكم المدنية الحديثة وسهولة النقل شأناً بعيداً.

وهى فى بلادنا اكبر خطراً وأبلغ أثراً نظراً لعدم انتشار التعليم وقيامها مقام المعلم الهادى المرشد فى الشئون العامة .

وقدكانت الصحافة عندنا منظمة بالأمر العالى الصادر فى ٢٦ نوفمبر سنة ١٨٨١ المشتمل على « قانون المطبوعات » وفيه اثبات حق الادارة فى انذار الجرائد وتعطيلها ووقفها ولما كانت الصحافة من حيث ما يكتب فيها ما هى إلا صورة خاصة من ابداء الرأى كما تقدم رأت لجنة الثلاثين التسوية بينهما وبين صوره الأخرى فى الحكم فلا يكون حسابها على ما يقع منها إلا بطريق القضاء وعلى حسب ما يضعه القانون من الحدود . ولذلك حظرت انذارها أو وقفها أو الغاءها بالطرق الادارية إلا إذا كان ذلك ضرورياً لوقاية النظام الاجتماعى كمحاربة الدعوة البلشفية [1] — كما حظرت الرقابة عليها La censure وان لم تكن الرقابة معروفة فى قوانيننا المصرية من قبل اللهم ألا مدة الحرب العظمى نظراً للاحكام العرفية البريطانية. وأما حرية الصحافة من حيث اصدارها فقد تركت اللجنة الامر فى هذا القانون يقرر ما يرى فيه المصلحة العامة وهو المقصود بعبارة « الصحافة حرة فى حدود القانون » الواردة فى المادة ١٥ دستور .

بقيت حريتا الاجتماع وتكوين الجمعيات . وقد أطلق الدستور الحق فى الاجتماعات الخاصة وترك تنظيم الاجتماعات العامة للقانون . لكن هذا الحكم لا يقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى (مادة ٢٠ دستور) . كذلك عهد إلى القانون بتنظيم الحق فى تكوين الجمعيات (مادة ٢١) بعد أن قرر قيامة — ولاتكاد تزيد الدساتير الاوروبية في هاتين الحريتين أو في سابقتيهما على ما فعله الدستور المصرى — فأن الدساتير تكتفى عادة بتقرير مبدأ الحريات العامة تاركة تنظيمها إلى القوانين العادية واللوائح المنفذة والمفسرة لها .

***

يكمل هذه الحقوق والحريات حق مخاطبات السلطات العامة (مادة ٢٢) وقد جاء في الدستور حماية لتلك الحقوق ، إذ هو يمكن الأفراد والطوائف من لفت النظر

---

(١) مذكرة وزير الحقانية عن الدستور المصرى

إلى ما يقع عليها من الاعتداء كما يمكنها من الافضاء برأيها فى الشئون العامة . فهو بنوع ما اشراك للأهالى فى توجيه أمور البلاد . وهذا الحق قديم فى التشريع المصري فقد قرره القانون النظامى سنة ١٩١٣ وقانون سنة ١٨٨٣ من قبله .

ومما يتصل بمعنى الحريات فى هذا البـــاب أيضاً حظر بعض العقوبات . ذلك أن العقوبات توضع بقـــدر ما تقتضيه الضرورة أو المصلحة فما تجاوزهما يصبح قسوة لا مبرر لها وانتهاكاً للحرية بغـير مسوغ . وباسم الحرية ألغيت من القوانين الجنائية مطلقاً عقوبتا الموت المدنى والمصادرة العـــامة للأموال اللتان كانتا قاسيتين فى القرن الثامن عشر والتاســع عشر . غير ان الموت المدنى عفت آثاره ولم يفكر أحد فى العودة اليه منذ الغي . لذلك لم يكن محل لذكره بقصد الغائه فى دستورنا . واكتفى بذكـر المصادرة العامة للأموال وتحريمها (مادة ١٠) لأن قانون العقوبات لا يزال يقرر المصادرة كعقوبة وان كانت لا ترد الا على أشياء خاصة كالآلات التى استعملت فى ارتـكاب الجريمة . كذلك حظر الدستور عقوبة الابعاد أى النفي : مادة ٧ « لا يجوز أبعاد مصرى من الديار المصرية » .

على أن كثيراً من الأمم الأوروبيـــة تقرر النفي كعقوبة فى قوانينها ولا ترى غضاضة فى ابعاد الوطنى الذى يخل بحقوق وطنه أو موطنه . ولـكن لما كانت عقوبة النفى قد ألغيت فى قوانيننا الحالية وكانت مصر لا تملك مستعمرات تبعد المصريين اليها رأت لجنة الدستور أن تستبقى النظام الحاضر وتستبعد هذه العقوبة .

وظاهر مما تقدم ان هذا الباب من دستورنا يقرر الحقوق والحريات الشخصيــة كما فعلتــه خير الدساتير ، وتقريرها على هذه الصورة قيد للشارع ، على أنه قد أبيح له تنظيمها فى حدود حريات الغير والمصلحة العامة دون أن ينقضها أو ينقص منها والا كان ذلك خروجاً على قواعد الدستور .

ومما يتصل بهذه الحقوق أيضاً ما جرى البحث فيه فى لجنة الثلاثين فى مسألتى حماية الاقليات والأجانب .

أما الأجانب فالدستور وان كان خاصاً بالمصريين الا أنه مما لا ريب فيــه ان لهم التمتع بالحريات الاساسية الواردة فيه طوعاً لقواعد القانون العام الحديث . على ان

الدستور المصرى قد قرر ما للأجانب من الحقوق فأوجب لها الرعاية والاحترام (مواد ٧ و ١٥١ و ١٥٤ دستور) .

حماية الاقليات — وأما الاقليات فليس لعرفنا المصرى بها عهد ، وليس بيننا طوائف أقلية مما تختلف عليه ألسنة الأوروبيين ويمثل للذهن قيام البغضاء والشحناء بين أهل البلد الواحد .

على أن تقرير المساواة كقاعدة تتسلط على الحقوق والواجبات كافة وعلى القبول فى الوظائف العامة ، وعلى حريات الرأى والاعتقاد واقامة الشعائر ، واستعمال اللغات فى جميع الشئون ، كل هذا فيه أقصى ما يمكن من الحماية والتأمين .

على ان اللجنة لما تناقشت فيما اذا كانت مصلحة البلاد تقتضى وضع نظام خاص لتمثيل الاقليات أبدى فى جلساتها فكرتان متناقضتان ترى احداهما المصلحة فى تمثيل الاقليات وترى الأخرى عكس ذلك .

أما الذين رأوا وضع نظام خاص لتمثيل الاقليات بنسبتهم العددية فقد قدموا لذلك سببين : سبباً سياسياً وسبباً قانونيا . أما السبب السياسى فيرجع الى أنه اذا لم يوضع نظام التمثيل الخاص ولم تسفر نتيجة الانتخاب العام على نواب من الاقليات شعر أهل هذه الاقليات — إن حقا أو باطلا — بأن قد وقع بهم حيف وان لهم حقاً قد ضاع لاسيا بعد ما كانت لهم كراسى محفوظة بنص قانون الجمعية التشريعية . وقد يؤدى هذا الشعور الى التفرقة بين عناصر الأمة و إلى فتح باب يتلمس الذين يتهيأون للدخول منه المعاذير لا يعنيهم ان كانت صحيحة أو كاذبة .

أما السبب القانونى فلأنه مع عدم منافاة مصالح بعض المصريين لمصالح البعض الآخر قد تعرض مسائل تفوت فيها مصلحة الاقلية عن حسن نية كما حصل فى القانون الذى قدمته الحكومة لمجلس شورى القوانين خاصاً بدخول التلاميذ فى كتاتيب مجالس المديريات اذ فرضت لقبولهم أداء امتحان فى القرآن الشريف مما قد يفهم منه ولو خطأ قصر هذه الكتاتيب على التلاميذ المسلمين .

وليس فى وضع نظام لتمثيل الاقليات بدعة لأن قوانين بلجيكا وتشيكوسلوفاكيا وغيرهما تضمن التمثيل النسبي للاقليات السياسية واذا كانت قوانين هذه البلاد لم تحقق تمثيل

الاقليات الدينية أو الجنسية أيضاً فأن المصلحة تقضى وضـع هذا النظام فى مصر للأسباب السابق بيانها .

ونظر الذين رأوا أن لا تقرر اللجنة أى تمثيل خاص للأقليات الى المسألة من وجهين:

أولها أن لجنة الثلاثين لا تملك بمقتضى أمر تشكيلها وضع هذا النظام . والثانى انه على فرض ملكها ذلك فان المصلحة العامة تتنافى معه كل التنافى . فاما ان اللجنة غير مختصـة بوضع مثل هذا النظام فراجع الى انها شكلت لوضع دستور على أحدث مبادىء القـانون العام . والقانون الدستورى نشأ ونما فى اوروبا وهو فى كل تطوراته هناك يرمى الى المساواة التامة بين الأفراد ، ومسألة تمثيل الأقليات الجنسية أو الدينية بدعة لم يقل بها أحد فى تلك البلاد بل هى حدث اجتماعى وانقلاب خطير لايمكن أن تبحث اللجنة فيه ، وانما يكون موضع نظر بعد أن يستقر العمل بالدستور زمناً فاذا شعرت الأكثرية والاقلية جميعاً بالحاجة اليه أمكن إدخالها فيه .

والتمثيل النسبي للأقليات السياسية لا يصح أن يكون مبرراً ولا أن يكون قياساً يقاس عليه لأدخال تنظيم تمثيل الأقليـات الدينية أو الجنسية . لأن التمثيل النسبي نظام قائم على معنى الأحزاب السياسية ووجوب تمثيلها تمثيـلا يتكافأ مع قوة أنصارها حتى تجتمع المنازع السياسية فى مجلس النواب بحسب قواتهـا الصحيحة . ثم ان الأقليلات السياسية أقليات متحولة وقد تصبح أكثرية بعكس الأقليـات الجنسية أو الدينية فانها ثابتة وهى فضلا عن ذلك لا تمثل فـكرة خاصة ولا يمكن أن توجه سياسة البلاد توجيهاً خاصا .

فمنافاة تمثيل الاقليات الدينيـة لقاعدة المساواه أمام القانون وعدم جواز فرض امتياز لطائفة الاقليات على حساب الأكثرية أفتياتا على القواعد الديمقراطية يجعل اللجنة غير مختصة بتقريره .

أما ان هذا النظام ينافى المصلحة العامة منافاة تامة فلأسباب عدة :

أولها — نقضه للقاعدة الدستورية التي قررتها اللجنة وهى قاعدة نيـابة عضو البرلمان عن كل الأمة لا عن جهة معينة ولا طائفة خاصة فالذين ينتخبون للنيابة عن طائفة دينية أو جنسية ينتفى عنهم معنى النيابة العامة كما أن ممثلى الأكثرية يعتبرون

غير ممثلين للأقلية . ولا تحتج بقانون الجمعية التشريعية فى هذا الباب فان واضعه لم يقدر نتائجه أو هو قدرها ولم يعن بوقعها .

الثانى — منافاته لحرية الانتخاب وهى من أقدس القواعد . فانما النائب من نال ثقة ناخبية سواء أكان من الأقلية أم الأكثرية وليس يجوز قسر الناخب على انتخاب نائب من طائفة معينة من غير اعتداء على هذا الحق .

الثالث — أن هـذا التمثيل يفرق بين طوائف الأمة إلى الأبد لشعور طوائف الاقليات بأن لها كياناً مستقلا عن كيان الأكثرية متنافياً معهـا وهو الذى دعا إلى تمثيلها ، ولشعور الاكثرية باستقلال الأقليات استقلالا يمنع التضامن الواجب لحياة الجماعات .

الرابع — أنه يوقف سير المجموع فى سبيل الحياة المدنية بتخليد الفوارق الدينية التى عبثت بالحياة الاجتماعية فى اوروبا ومصر عبثاً أدى إلى جمودها وتقهقرها . وقد كان توحيد التشريع تحت حكم النظام المدنى هو الذى أعاد اليهـا النظام والتقدم . ولا سبيل لاستمرار التقدم إذا نص الدستور على تمثيل الأقليات تمثيلا يجعل لها وجهة خاصة بها تسعى فى تقويتها وتكون السياسة بذلك سياسة طائفية لا سياسة قومية .

الخامس — أن تمثيل الأقليات الدينية خطير النتائج الاجتماعيـة فليس الأقباط وحدهم هم الأقلية بل يوجد الآن أقليات أخرى كالسوريين واليهود والعرب والنوبيين وغيرهم . وقبول تمثيل الأقليات يقتضى تمثيل هؤلاء كما يقتضى أن تنشأ فى المستقبل أقليات أخرى كالأروام والأرمن ممن يحتفظون اليوم بجنسياتهم ثم قد يجدون فى التنازل عنها فائدة ولا يكون يومئذ إلى رفض تمثيلها فى البرلمان سبيل . فكيف يكون حال مثل هذا المجلس النيابى ؟

السادس — ليس لأى طائفة من هذه الأقليات رأى خاص فى السياسة العامة ولا مصالح خاصة تخالف مصـالح مجموع الأكثرية تقتضى تمثيلها وليس يكفى توقع إمكان امتعاضها إذا لم ينتخب من أهلها أحد فى الانتخاب المباشر لأن الحقوق فضلا عن الامتيازات ليس مصدرها الامتعاض وهى لا تقرر ارضاء لشهوة وقتية مخطئة بل انها تزول متى كانت السياسة القومية هى مرمى الجميع ورائدهم .

السابع - أن التخوف من تدخل الانجليز بسبب هذا الامتعاض الوقتى لامحل له . لأنهم انما يريدون بحماية الأقليات عدم تميز الأكثرية عليها في الحقوق وفي التمتع بهذه الحقوق ونحسب أنهم لا يريدون أن يخلقوا في مصر نظاماً لا مثيل له في أي من بلاد العالم .

الثامن - أن تضامن كل طوائف الأمة في حركتها الوطنية منذ سنة ١٩١٩ من أصدق الأدلة على أن تمثيل الأقليات مناف لأرادتها .

الجنسية

خصص الدستور المواد ٢ ألى ٢٢ لحقوق المصريين وواجباتهم فكان حقاً أن يعرف من هو المصرى الذى يتمتع بهذه الحقوق وتفرض عليه تلك الواجبات ، وكذلك تفعل بعض الدساتير فتعرف الداخل في جنسية أهلها ، ولكن الغالب أن يترك تعريف الجنسية وبيان أحكامها من كسب وفقد وتغيير الى قانون خاص.وكان لمصر ألى زمن قريب في هذا الصدد نظم مختلفة ، فكان للأنتخاب جنسية ، وللخدمة العسكرية أخرى ، وللوظائف ثالثة ، وكل هذه الجنسيات تستند الى الجنسية العثمانية وان كان لها محتوى خاص ، ولكن بعد الأنفصال عن الأمبراطورية العثمانية كانت مصر أحوج ما تكون الى قانون خاص يعرف جنسيتها المستقلة عما سواها وينسق نظامها ويوحد أحكامها غير أن قانون الجنسية قد يمس من بعض الوجوه نظام الامتيازات لبعض الطوائف المتوطنة في مصر . لذلك رأت لجنة الثلاثين الأكتفاء بالأحالة إلى القانون الذى يوضع فيما بعد في هذا الصدد فقد نصت المادة الثانية من الدستور المصرى على أن « الجنسية المصرية يحددها القانون » .

ونصت المادة ٩٣ من قانون الانتخاب المصرى نمرة ١١ لسنة ١٩٢٣ على أنه العمل بهذا القانون والى أن يصدر قانون بشأن الجنسية المصرية يعتبر مصرياً كل من ورد ذكره في المادتين الأولى والثانية من الأمر العالى الصادر في ٢٩ يونيه سنة ١٩٠٠ بشأن من يعتبرون من المصريين، ولا أثر لهذا النص في قانون الانتخاب الحالى (ولا في قانون انتخاب سنة ١٩٣٠) إذ أن الجنسية المصرية أصبحت الآن محددة ومنظمة بالمرسوم بقانون الصادر في ٢٧ فبراير سنة ١٩٢٩ وبالتعديلات التى أدخلت عليه فيما بعد.

الباب الثالث
احكام عامة

(مواد من ١٤٩ الى ١٦٠ دستور مصرى)

«الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية» (١٤٩ دستور مصرى) .

تقابل الجملة الأولى من هذا النص ما ورد فى دساتير ايطاليا واسبانيا (الدستور السابق) والدانمارك وتركيا (بدستورها القديم) والسويد والنرويج ورومانيا واليونان وغيرها خاصاً بدين الدولة . وقد وضع هذا النص اثباتاً لضرورة من ضرورات النظام العام المسلم بها ، وموافقة لما صدر به الأمر الكريم الخاص بنظام توارث العرش من اشتراط الاسـلام فى الملك ، واقراراً لما هو واقع بالفعل من تعطيل دور الحكومة فى الاعياد الاسلامية ، ومن قيـام وزارة الاوقاف ، وهى إحدى وزارات الدولة ، على المساجد والمنشآت الخيرية الاسلاميـة ، وغير ذلك مما يقطع النص الدستورى كل مناقشة فيه . على ان هذا النص لا يخلق حالة جديدة بل كل العادات والقواعد المرعية فى أمور الشعائر الدينية والتعليم الدينى والمحاكم والانظمة الملية وما يتصل بذلك يبقى كما هو ويتطور فى الطريق الذى كان يتطور فيه من قبل. وفى الباب الثانى من الدستور الذى قرر المسـاواة فى الحقوق العامة بين أفراد المصريين دون تمييز بينهم بسبب الدين والذى قرر حرية استعمال اللغـات ما يكفل الا يقع بأحد أى حيف بسبب هذه القاعدة .

تسليم اللاجئين السياسيين

نص الدستور على ان تسليم اللاجئين السياسيين محظور (مادة ١٥١) وهذا مبدأ عام تعترف به الأمم كلها على اعتبار أن اللاجئين السياسيين جماعة تطاردهم

حكوماتهم بسبب أفكارهم السياسية التى يعلنونها فيها . وحرية الفكر والرأى على العموم أقدس من أن تمس بطريقة تسليم المتهم ولو كان عمله معاقباً عليه فى بلاده فقد يكون رأى من الآراء مطارداً مضطهداً اليوم ويصبح فى الغد هو الرأى العام والقائلون به على رأس حكومة بلادهم بعد أن كانوا مشردين فى الاقطار . والتاريخ شهيد بذلك .

الأجانب

ونصت المادة ١٥٤ علي أن تطبيق هذا الدستور لايجوز أن يخل بتعهدات مصر لدى الدول الأجنبية ولا أن يمس بما يكون للأجانب من الحقوق بمقتضى القوانين والمعاهدات الدولية والعادات المرعية . وهذا المبدأ أقرته لجنة الثلاثين بالاجماع. ولكن مركز الأجانب قد تغير الآن بعد الغاء الامتيازات الاجنبية، كنتيجة لمؤتمر مونترو فى ربيع سنة ١٩٣٧، وأصبح الأجانب خاضعين كالمصريين للقوانين المصرية بما فى ذلك القوانين المتعلقة بالضرائب . وبعد فترة الأنتقال المقررة فى أتفاقية مونترو والتى حددت باثنى عشر سنة إبتداء من أكتوبر سنة ١٩٣٧ ستلغى المحاكم المختلطة ويتم خضوع الأجانب للقضاء الأهلى وبذلك يزول آخر أثر لهذه الأمتيازات الممقوتة التى طالما شكت منها مصر شعباً وحكومة .

تقديس الدستور

لاخير فى دستور اذا كان من الممكن تعطيل نصوصه والضمانات الموجودة فيه بمجرد ارادة الحاكم .

ولذلك نرى أن أغلب الدساتير تنص على عدم جواز تعطيلها إلا فى أحوال .

ولم يشذ الدستور المصرى عن هذه القاعدة . فقد جاء فى المادة (١٥٥) من الدستور انه « لايجوز بأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور الا أن يكون ذلك وقتياً فى زمن الحرب أو اثناء قيام الاحكام العرفية وعلى الوجه المبين فى القانون—وعلى أى حال لا يجوز تعطيل أنعقاد البرلمان متى توفرت فى أنعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور » .

وقد استثنى من ذلك حالتان : حالة الحرب وحكمة ذلك أن الحرب تستدعي

كل مجهود الدولة وقد تستلزم الاعتداء علي بعض الحريات . فى تقييد الدولة بعدم تعطيل الدستور أثناء الحرب تفويت لمصلحة الدولة التى تقتضي أن تسير الدولة بالأمة الى النصر ، ولو أودى فى سبيل ذلك بعض الأفراد . والحالة الثانية هى حالة اعلان الأحكام العرفيـة ، وبدهى أن المقصود بذلك هو الاحكام العرفيـة التى تعلنها الدولة المصرية ، وقد اشترط الدستور أن يكون ذلك على الوجه المبين في القانون.

وقد صدر القانون المدرج بالجريدة الرسمية فى ٢٧ يونية سنة ١٩٢٣ متضمناً القواعد العامة التى يجب العمل بها فى حالة اعلان الاحكام العرفيـة فنص على جواز اعلان هذه الأحكام « كلما تعرض الأمن والنظام العام فى الأراضى المصرية أو فى جهة منها للخطر سواء أكان ذلك بسبب اغارة قوات العدو المسلحة أم بسبب وقوع اضطرابات داخلية » .

ولـكن لاحظنا سابقاً أن الاحكام العرفية التى تعلن فى هـذه الظروف يجب طبقاً للمادة ٤٥ دستور أن يعرض اعلانها فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغائها فاذا وقع ذلك الاعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

وهذا النص الدستورى ضمان يمنع الحكومة من تعطيل الدستور بسبب اعلان الأحكام العرفية لأن نواب البلاد يجب أن يصادقوا على اعلان تلك الأحكام ، وبعبارة أخرى أن تعطيل الضمانات الدستورية لا يكون الا بأقرار أعضاء البرلمان .

محتويات الدستور

سواء أكان الدستور وليد جمعية وطنية أو منحة من الحاكم أو عبارة عن تعاقد بين الحاكم والرعية فمحتوياته الأساسية واحدة بوجه عام .وذلك لأن الدستور وظيفته أن يبحث عن خير الطرق التى توصل الدولة الى أغراضها مستعيناً على ذلك بالقواعد العامة المستقاة من علم سياسة الدول . فالدستور يهتم بكيفية تكوين السلطات العامة فى الدولة وتوزيع السلطة بين الهيئات الحكومية المختلفة واتخاذ الحيطة حتى تصـدر القوانين طبقاً لمصالح البلاد وان تؤدى العدالة خير اداء وحتى تتمتع الدولة على العموم بحكومة حسنة .

وهناك من المسائل ما يستدعي تنظيما دائماً وثابتاً والا حلت الفوضي محل النظام وتعسر على الحكومة القيام بوظيفتها حق قيام . وهـذه المسائل يجب أن تنظمها قوانين أكثر ثباتاً من القوانين العادية .

ولكن الظروف تختلف بين دولة وأخرى ، فما يصلح لدولة قد لا يصلح لبقية الدول وما يصلح لدوله في زمن معين قد لا يصلح لها في زمن آخر . لذلك لا يمكن أن يكون هناك دستور واحد يطبق على جميع الدول على السواء فدستور كل دولة يجب أن يكون مطابقاً لاحتياجاتها متناسباً مع ظروفها وتاريخها وحاضرها .

وكما ان الدساتير تختلف فى موضوعها فانها كذلك تختلف في شكلها فبعضهـا يحوي نصوصاً متعـددة طويلة و بعضها قصير مقتضب وبعضها يقتصر على المسائل الأساسية والبعض الآخر يتعرض للمسائل التفصيلية .

وتحتوى الدساتير عادة على عدة أقسام متميزة. فالقسم الأول يبين شكل الدولة وحدودها.والقسم الثانى يبين حقوق الأفراد السياسية والمدنية ويحدد سلطان الهيئات ازاء هذه الحقوق توصلا لتمتع الفرد باقصى ما يمكن من الحرية . والقسم الثالث يحتوى على نصوص تنظيم السلطات العامة و يحدد حقوقها واختصاصاتها و يبين بعض القواعد التى تسير عليها. وقسم رابع يحتوى على بيان الطريقة التى يعدل بها الدستور ... هذا عدا الاحكام الختامية والوقتية التى نجدها في بعض الدساتير كدستورنا المصرى مواد ١٦٠ الى ١٦٩ .

الضمانات الناشئة عن الدستور — ان نشر الدستور هو ضمانة لحـرية الأفراد السياسية والنظام . فالأفراد محتاجون للحرية والنظام وليس أقدر على ضمان الحرية والنظام من دستور واضح يقيد الطبقة الحاكمة وينص على حقوق الطبقة المحكومة

أما النظام فيضمنه الدستور ، لأنه يجعل نظام الدولة بعيداً عن الاهواء الحزبية وتحت حمـاية القانون الأساسى — ذلك القـانون الذى لا يمس عادة الا بكل احتياط وحذر .

وأما الحرية فانها تجد في الدستور خير حام لها . فالدستور حاجز يحمى الأفراد من استبداد حكامهم لأنه يحدد السلطات ويوزعها ويحرم على أية سلطة أن تتعدى

حدودها . وهو الذى يخضع الحكام لرقابة الرأى العام كما أنه ينظم للأفراد الهيئات التى تمكنهم من التعبير عن آرائهم .

تنقيح الدستور

نصت المادة ١٥٦ دستور مصرى على أن الأحكام الخاصة بشكل الحكومة النيابي البرلمانى و بنظام وراثة العرش و بمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها وذلك لأن تلك المواد والأحكام هى أساس الدستور وقوامه - كذلك لا يجوز احداث أى تنقيح في الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش (١٥٦ و ١٥٨) .

أما نظام التنقيح نفسه فقد أختلفت فيه الدساتير وتقرر أن يكون في مصر بناء على اقتراح أحد المجلسين أو الملك ، وأن يكون على مرحلتين لينظر في الأولى فى جواز التعديل وفي حصر نقطه ، وفى المرحلة الثانية يفصل في موضوع التنقيح الذى تقرر نظره .

فيعرض اقتراح التنقيح ومواضعه على كل من المجلسين منفرداً فاذا أقره كل منهما بأغلبية نصف مجموع عدد أعضائه زائد واحد وصدق الملك على هذا القرار ، يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل التنقيح . وقد جعلت اجراءات تنقيح الدستور على مرحلتين لخطورة الأمر فوجب أن تطرح أولا فكرة التنقيح فاذا استقر عليها الرأى جاز الانتقال إلى الدور الثانى والبحث فى موضوع التنقيح وصيغته . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين فى هذه المرحلة الثانية إلا إذا حضر ثلثا أعضائه و يشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثي الآراء (١٥٧ دستور مصرى) .

على أن الدساتير تتخذ فى الدور الثانى أحد طريقين فأما أن يكون تحقيق المطلوب على يد جمعية تنتخب خصيصاً له وتكون جمعية واحدة لا ازدواج فيها ولا انقسام.وأما أن يعهد بذلك للمجلسين نفسهما مع اشتراط أغلبية وأجراءات خاصة وهذا هو الغالب. وقد يقع أن تشترط بعض الدساتير أن ينحل المجلسان بعد المرحلة الأولى

على نحو ماهو مقرر فى دستور بلجيكا ليكون ذلك بمثابة الرجوع إلى الأمة لتعرف رأيها فى التعديل المطلوب ادخاله . لكن ذلك كثيراً مايصرف الأفكار عن النظر فى وجوه التنقيح فضلا عن أن المجلسين ينوبان عن الأمة - والقاعدة التى وضعها الدستور الفرنسى هى أن يجتمع المجلسان بعد صدور قرار بهما بضرورة التنقيح فى مؤتمر ليقرر التنقيح نفسه .

أما حكمة اشتراط الدستور المصرى فى المرحلة الثانية أغلبية ثلثى الآراء أى أغلبية أكبر من التى اشترطت فى المرحلة الأولى فلأن القرارات التى تصدر فى المرحلة الثانية أعظم شأنا من القرارات التى تصدر فى المرحلة الأولى .

أحكام ختامية وأحكام وقتية (الباب السابع من الدستور المصرى)

عقد هذا الباب للنص على أحكام خاصة ببعض القواعد التى ورد ذكرها فى الدستور . فالمادة ١٦١ تتعلق بمخصصات الملك والبيت المالك وقد تكلمنا عن ذلك .

والمادة ١٦٢ تضع الطريقة العملية التى يتحقق بها تجديد نصف أعضاء مجلس الشيوخ فى الخمس السنوات الأولى من تطبيق الدستور .

وذكرت المادة ١٦٣ أنه يعمل بالدستور من تاريخ أنعقاد البرلمان كما قررت المادتان ١٦٤ و١٦٥ أحكام وقتية أخرى .

أما المادة ١٦٧ فتتعلق بمختلف الأحكام والأوامر التى كان يجرى عليها العمل فى تنظيم الشئون المصرية قبل صدور الدستور وتنفيذه . والمادة ١٦٩ تتعلق بالقوانين التى صدرت منذ أوقفت الجمعية التشريعية بوجه خاص. وكلاهما يحتاج الى قليل من البيان :

(١) نظم الدستور السلطات المختلفة وعلى الخصوص السلطة التشريعية وحدد اختصاصاتها . فلن يوضع بعد صدوره قانون أو مرسوم أو أمر ملكى أو لائحة إلا وفق قواعده ولكن البلاد فيها تشريع قائم من قبل تولت أصداره هيئات غير التى رتبها الدستور . ونظراً لاختلاط السلطتين التشريعية والتنفيذية حينئذ كانت الأحكام العامة توضع طوراً فى صورة قانون وطوراً فى صورة مرسوم أو لائحة أو قرار أو غير ذلك من الصور التى هى أدخل فى أعمال السلطة التنفيذية منها فى

أعمال السلطة التشريعية . ومهما يكن من اختلاف هذه الصور فان الدستور الذي غير نظام التشريع وأوجب اشتراك الأمة فيه اشتراكاً حقيقياً عن طريق البرلمان يجب أن يبين الحكم في هذا التشريع القديم . وبدهى أن السلطة التشريعية التي أنشأها الدستور تملك التعرض بالمحو والأثبات والتعديل لما تناوله ذلك التشريع القديم . ولكن من الطبعى أيضاً أنه حتى تتعرض السلطة التشريعية لمثل ذلك يجب أن تبقى الاحكام القديمة على حالها فان في سقوطها مدعاة للفوضى والاضطراب . لهذا وضعت المادة ١٦٧ لتثبت نفاذ تلك الأحكام مؤقتاً - وروعى في صيغتها أنه إذا اكتفى بالاشارة إلى أن القوانين وحدها تظل نافذة فان من الأحكام المنظمة للشئون المصرية والتي هي بمثابة تشريع ما لم يوصف بأنه قانون كالمراسيم واللوائح والقرارات - ويخشى ان لم يشر اليها الى جانب القوانين أن يقال بسقوطها عند صدور الدستور - لذلك أضيف الى القوانين تلك الصور المختلفة التي كانت تشرع بها الأحكام العامة في مصر اتقاء لذلك المحظور .

(٢) ولما أوقفت جلسات الجمعية التشريعية قرر الأمر العالى الصادر في ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٤ بايقافها أن القوانين التي كان ينبغي أن تعرض عليها بمقتضى القانون النظامى يجب عرضها عليها في مدى خمسة عشر يوماً من يوم اجتماعها وإلا بطل العمل بها . وذلك اثباتاً لحق تلك الجمعية في الاشتراك في نظر تلك القوانين وابداء رأيها فيها - وترتب حتما على صدور الدستور الغاء الجمعية التشريعية - والأصل أن كل ما رتب من الأحكام على بقائها يسقط بذلك الالغاء - إلا أن لجنة الثلاثين رأت أنه وان كان البرلمان الجديد يملك من نفسه النظر في تلك القوانين وله في ذلك سلطة لم تكن للجمعية التشريعية ينبغي مع ذلك الاحتفاظ بالواجب الذي فرضه ذلك الأمر العالى على الحكومة من ايداع تلك القوانين لدى الهيئة النيابية الجديدة. فنصت المادة ١٦٩ على عرض هذه القوانين على مجلسى البرلمان في دور الانعقاد الأول فان لم تعرض عليهما في هذا الدور بطل العمل بها في المستقبل .

القوة المسلحة (الجيش) : الباب الخامس من الدستور المصرى

ليس في هذا الباب تقرير لأحكام خاصة وكل فيه أنه وكل القوانين ترتيب

• شئون يجب اشتراك البرلمان فى تقريرها سواء من حيث أن هذا الترتيب هو تنظيم للتكاليف العامة أو من جهة أنه تقدير وتقرير لما يلزم لسلامة الدولة وحماية الأمن العام فيها.

فقوى الجيش تقرر بقانون - كذلك طريقة أختيار رجال الجيش (التجنيد) وكيفية تنظيمهم وترقيتهم وتأديبهم وما لهم من الحقوق وعليهم من الفروض كل ذلك تبينه القوانين.

والحقيقة أنه لا يمكن النص على شئ خاص بالجيش فى الدستور لأن مسألة الجيش متعلقة بظروف الحياة الدولية العامة التى يمكن أن تتغير من حين الى حين. لذلك كان من الحكمة ترك كل شئ فى هذا الباب ترتبه القوانين الخاصة. وقد أطلقت معاهدة ٢٦ أغسطس سنة ١٩٣٦ يد الحكومة المصرية فى تنظيم وزيادة قواتها العسكرية تحت اشراف بعثة عسكرية بريطانية.

مجالس المديريات والمجالس البلدية: (مواد ١٣٢ و ١٣٣ دستور مصرى)

طريقة الحكم فى الأقاليم درجات فى الانظمة الأدارية من حيث قوة التركيز فى السلطة المركزية التى مقرها عاصمة الديار أو ضعفها. والتطور الإدارى الحديث يرمى الى تقوية الادارة المحلية من غير إضعاف السلطات العامة المقيمة فى عاصمة الدولة. وليست هذه التقوية فى الحقيقة إلا تطبيقاً خاصاً للمبادىء النيابية التى تقوم السلطات العامة على أساسها. ولم تبلغ الادارة المحلية بعد عندنا درجة محمودة من النظام والثبات والأخذ بالأساليب النيابية أذ التطور فيها لم يبلغ بعد مداه فلا يزال ينقصها السلطة والقوة كما أنها لم تعم فى كل الجهات.

لذلك رأت لجنة الثلاثين أولا أن تثبت النظم المحلية أصلا فى الدستور ليضمن لها البقاء والنمو وهى فى ذلك لم تخرج عما فعله الكثير من الدساتير. ثم رأت بعد ذلك أن ترسم الحدود العامة التى يقع فيها ما ترجوه لها من التطور فوضعت قاعدة الشخصية المعنوية (مادة ١٣٢) ولم تنسبها الى المجالس وانما جعلتها للجهات والأقسام الأدارية نفسها تأكيداً لثباتها ودوامها، وعممتها فيها جميعاً، على أنها جعلت استعمال

الحقوق متفرعاً عن تلك الشخصيـة ومعلقاً على وجود مجالس (مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة) لتلك الجهات والأقسام .

ومن الحـدود التى رسمتها جعل قاعدة الانتخاب أساساً لتشكيل تلك المجالس حتى لا يكون التعيين غالباً فيها فيفقدها صورتها المعنوية وقوتها الحقيقية (مادة ١٣٣) على انها أجازته حتى لا يفوت المجالس الانتفاع بالـكفاءات الفنية والأدارية . وقد أشار الدستور فى المادة ١٣٣ الى اختصاصات هذه المجالس مقررا أنه يجب أن تشمل الأعمال التى تهم أهالى الجهـات فى جهاتهم وترك القوانين تحـديد مدى ذلك الأختصاص .

وصار من الواجب تلقـاء تلك الحقوقـ الواسعة أن يحتـاط للحالة التى تخرج المجالس فيها عن الحدود المرسومة لها أو تباشر أعمالا ترى فيها منفعة خاصة ويكون منها إضراراً بالمصلحة العامة . لذلك أثبت الدستور للسلطتين التشريعية والتنفيذية حق التدخل لمنع تجاوز هذه المجالس حدود أختصاصها وأضرارها بالمصلحة العـامة او مصلحة الأهالى وأبطال ما يقع من ذلك (مادة ١٣٣) . وقد اصبح نظـام الادارة المحلية عندنا كله فى حاجة ألى أعادة النظر والتجديد رغم التعـديلات العديدة التى أدخلت عليه فى السنوات الأخـيرة - يراجع مثلا القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٣٤ بوضع نظام لمجالس المديريات « الوقائع المصرية » ١٨ يونيه سـنة ١٩٣٤ عدد ٥٢ ، والمرسوم بقانون رقم ١ لسنة ١٩٣٥ عن تشكيل واختصـاصات القومسيون البلدى بالاسكندرية .

الكتاب الثالث

الفصل الأول

قانون الانتخاب

حق الانتخاب :

هذا الحق من الحقوق السياسيه وهى لا تمنح لكل الافراد على السواء وقد كانت القاعدة فى أورو با إلى نهاية القرن الثامن عشر أن لا يمنح هـذا الحق لغير أصحاب الأملاك العقارية لأن انجلترا - وهى مصدر النظام النيابى - كانت تشترط ذلك من عهد قديم أذ ملكية الأطيان والثروة والنفوذ الاجتماعى كانت عندهم صفات متلازمة،ولأنهم كانوا يرون أن ملاك الأطيان هم أصحاب المصالح الحقيقة فى البلاد .

ثم كان من حسنات القرن التاسع عشر أن أطلقت الأمم من هذا القيد وجعل حق الانتخاب عاماً فأصبح لكل وطنى مستكمل الأهلية حق الانتخاب سواء أكان مالكا لعقار أم لم يكن مالكا - وأخذت أغلبية الدول بهذا المبدإ .

على أن انجلترا لا تزال تشترط حتى اليوم أن يكون الناخب مالكا لعقار (ارض أو منزل) ذى ريع معين فى السنة أو مستأجراً له بقيمة معينة - غير أن هذا الشرط المالى أصبح ضئيلا جداً ولذا لا نخطىء أذا قررنا أن انجلترا تأخـذ الآن بالأقتراع العام.ولكن الأطلاق لم يجعل حق الانتخاب فى متناول كل فرد بل لا تزال هناك (كما رأينا فى «الكتاب الأول ») قيود أخرى عديدة تجعل هذا الحق فوق متناول أشخاص كثيرين فى كل أمة .

والواقع أن حق الانتخاب عند بعض الدول لا يزال مقصوراً على الذكور البالغين سن الرشد وهى الحادية والعشرون عند الكثير من الأمم . وقد نصت المادة الاولى من قانون الانتخاب على أن لكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب

متى بلغ احدى وعشرين سـنة ميلاديه كاملة وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمساً وعشرين سـنة ميلادية كاملة — ووجه حرمان القصر أن الشخص الذى يراه القانون غير أهل لادارة شؤونه الخاصـة لا يصح أن يكون أهلا للاشتراك فى ادارة الشؤون العامة التى تمس حياة الدولة .

ومن المتفق عليـه أيضاً كما رأينا حرمان المحجور عليهم لأنه قد تبين سفهم أو ضعف عقولهم عن ادارة أموالهم ، والمحكوم عليهم بأحكام مزرية بشرفهم أو بحسن سمعتهم فهم غير أهل لهذا الحق، وكذا رجال الشرطة والجندية ما داموا فى مناصبهم. وقد روعيت فى ذلك المصلحة العـامة حتى لا يتسلط رجال الجيش والبوليس على الانتخابات وهم حفظة الأمن والنظام ، وحتى لا يتدخلوا فى السياسة الحزبية .

وأما وجه حرمان النساء فقد أصبح ضعيفاً فى الزمن الحاضر الذى أخذ فيه النساء يزاحمن الرجال فى جميع مرافق الحيـاة ولم يؤخذ عليهن نقص أو قصور عن ادراك ما أدركه الرجال وانما يرجع حرمانهن إلى أسباب تاريخية لم يبق لاكثرها أثر ولا يبعد أن يزول هذا الحرمان فى زمن قريب كما قلنا . فقـد كانت انجلترا من أشد الدول معارضه فى منح حق الانتخاب للنسـاء ثم انتهى الأمر بأن منحهن قانون اصلاح الانتخاب الصادر فى سـنة ١٩١٨ حق الانتخاب والنيابة وقد نالت النساء فى كثير من دول أمريكا حق الانتخاب للمجالس النيابية وحق الجلوس فى المجالس البلدية . ومنحت ايطاليا هذا الحق للأرامل ذوات الأملاك ، والنساء حق الانتخاب التام فى استراليا وزيلاندة الجديدة ومنحت المانيا فى دستور سنة ١٩١٩ حق الانتخاب للرجال والنساء على السواء وقد أشرنا ألى ذلك كله فيما تقدم .

وقد يتساءل البعض عما إذا كان من الواجب الزام كل من له حق الانتخاب باستعماله أى باعطاء صوته فى الانتخاب . والقائلون بالالزام يرون ان الانتخاب وظيفة عامة وكل ذى وظيفة ملزم بالقيام بها ورأينا ان بعض الدول فرضت جزاءا خاصا على من يمتنع عن التصويت كبلجيكا لأن التواكل أو التكاسـل فى القيام بعملية الانتخاب يضيع المصلحة ويجعل تمثيل الأحزاب غير مطابق للواقع . غير أن البعض يرى ان ضرر الالزام أكبر من ضرر الامتناع لأن المكره قد يسيء بالتصويت

اكثر مما يحسن -والأولى فى نظرهم أن يترك الالزام بالتصويت إلى قوة الرأى العام .

وقد جرى قانون الانتخاب المصرى على قاعدة جعل حق الانتخاب عاماً فلم يقيده بالشروط المالية التى قيدته بهـا بعض الدول الأخرى كانجلترا بل جعله حقاً لكل مصرى مستكمل الاهلية غير أن هذا الحق لا يمكن أن يكون فى متناول جميع الأفراد لأنه حق سياسى والحقوق السياسية لا تمنح إلا للقادرين على ادائها . وقد سوى قانون الانتخاب المصرى بين أصحاب هذا الحق فلم يميز أصحاب العلم أو الثروة على غيرهم بل أعطى كل فرد صوتاً واحداً على السواء .

الناخبون

تنحصر شروط الأهليـة للتمتع بحق الانتخاب فيما يأتى : (مادة ١ من قانون الانتخاب)

(١) لكل مصرى من الذكور حق الانتخاب: وهذا القيد أريد به حرمان الأجانب من الاشتراك فى الانتخاب لأن من المعلوم الحقوق السياسية حقوق وطنية محلية تعطى ذويها نصيباً من ادارة الشئون العامة ولا معنى لاشتراك الاجانب فى ذلك [١]

(٢) يجب أن يكون بالغاً من العمر إحدى وعشرين سـنة ميلادية كاملة لانتخاب أعضا مجلس النواب وخمساً وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

وقد أريد بذلك جعل الصلاحية للأنتخاب اعلى من سن الرشد الذى كان ١٨ سنة فيما مضى وذلك لصغر السن المحددة لبلوغ الرشد حينذاك من جهة ولكي يسبق الناخب التمرن على ادارة شئونه الخاصة قبل الاشتراك فى الشئون العامة من جهة أخرى .

(٣) ألا يكون فى حال من الأحوال المانعة من حق الانتخاب المبينة بالمواد الرابعة والخامسة والسـادسة من قانون الانتخاب . والاشخاص المحرومون بمقتضى هاتين المادتين فريقان : فريق حرم حق الانتخاب مؤبداً وآخر قرر القانون ايقاف

---

(١) انظر المرسوم بقانون رقم ١٩ سنة ١٩٢٩ عن الجنسية المصرية ، والتعديل الذى أدخل عليه فى ١٨ يونيه سنة ١٩٣١ .

استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة له وذلك حتى تزول أسباب عدم الأهلية ، كما فى المحجور عليهم ، أو حتى تمضى مدة معينة يرى القانون أنها كافية للردع .

وقد قضت المادة السادسة من قانون الانتخاب بايقاف حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش أو فى البحرية الذين ليسوا فى الاستيـداع أو فى اجازة حرة ما داموا تحت السلاح . وكذلك يجرى حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود فى البوليس أو فى مصلحة خفر السواحل أو فى أية هيئة ذات نظام عسكرى وهذا بخلاف القانون الفرنسى الذى لم يحرم حق الأنتخاب إلا على رجال البحرية والحربية دون رجال البوليس .

على أن هذا القيد عبارة عن حرمان من استعمال الحق لا من الحق نفسه وهذا القيد معلق على البقاء فى الخدمة (تحت السلاح) فاذا زال المانع ارتفع الحرمان وحق لهم التمتع بالأنتخاب طبقاً للقواعد العامة - وكذلك الحكم فيمن قرر القانون ايقاف استعمال الحقوق الأنتخابية بالنسبة لهم .

(٤) أن يكون اسمه مقيداً فى جدول الأنتخاب (مواد ٧ و ١٨ انتخاب)

محل الأنتخاب :

يعطى الناخب رأيه بنفسه فى دائرة الأنتخاب التى بها موطنه وقد عرف القانون موطن الانتخاب بأنه الجهة التى يقيم فيها الشخص دائماً A titre permanent أو التى له بها مصلحة أو فيها مقر عائلته (مادة ٢). وعلى ذلك يمكن أن يكون للشخص موطنان موطن اقامة وهو محل سكنه وموطن عمل وهو الذى يباشر فيـه أشغاله . على أنه لايجوز أن يكون للشخص أكثر من موطن سياسى واحـد يباشر فيـه حقوقه الأنتخابية وقد لاحظ القانون ذلك فقضى بأن لا يجوز للناخب أن يعطي رأيه اكثر من مرة فى الأنتخاب الواحد (مادة ٣). ولهذا أوجب على الناخب أن يعين الموطن الذى يريد استعمال حقوقه الأنتخابية فيه فاذا غـير موطنه وجب عليه أن يكتب بذلك الى مدير أو محافظ الجهة التى يريد نقل موطنه اليها وذلك لاجراء التعديل فى الجدول المنصوص عليه فى الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة . فاذا لم يعلن تغيير

الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابيـــة فى الدائرة التى كان اسمه مقيداً بها أولا (مادة ٢) .

جداول الانتخاب

الغرض من تحرير جداول الانتخاب أن تثبت فيهـــا أسماء الأشخاص الذين توفرت فيهم شروط الانتخاب طبقاً للاحكام السابقة حتى لا يكون ذلك موضع مناقشة يوم الانتخاب . نفسه فوجود اسم شخص فى دفتر الانتخاب دليل على أهليته للانتخاب ما لم يطعن فى ذلك بالطرق التى سيأتى الكلام عنها ، وعدم وجوده دليل اعتبارى على عـــدم الأهليةوهو قابل للطعن أيضاً فى المواعيد التى بينها القانون . فأذا مضت تلك المواعيد ولم يحصل طعن كان ذلك دليلا على صحة الجداول ولهذا نص القانون على أنه لا يجوز لأحد الاشتراك فى الانتخاب ما لم يكن اسمه مقيداً في جدول الانتخاب (مادة ١٨) ولو كان أهلا له فى الواقع .

ولهذا كان من الواجب أن تكون جداول الانتخاب مطابقة للواقع بقدر الاستطاعة و يشتمل كل جدول على جميع أسماء الناخبين الذين توافرت فيهم فى أول ديسمبر من كل عام الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه (مادة ٨) . وقد جعل لكل مدينة وكل قرية جدول انتخاب دائم ونيط تحريره فى كل جهة بلجنة تؤلف بحسب البيان الوارد بالمادة الســـابعه من القانون . أما فى القاهرة والاسكندرية وبور سعيد فلـــكل قسم جدول خاص — ويحرر كل جدول من نسختين وترسل إحداها إلى المدير أو المحافظ ليحفظها عنده وتبقى الاخرى عند رئيس اللجنة (مادة ١١) . ولما كان عدد الناخبين عرضة للزيادة والنقص أوجب القانون على اللجان المكلفة بتحرير الجداول مراجعتها فى شهر ديسمبر من كل سنة لأضافة أسماء المصريين الذين أصبحوا حائزين للصفات المطلوبة قانونا وحذف أسماء المتوفين ومن فقدوا الصفات المطلوبة الخ (مادة ١٧) . وأوجب أيضاً عرض هذه الجداول بكل مدينة وكل قرية وكل قسم بالأماكن التى يعينها المدير أو المحافظ فى كل سنة من أول يناير الى اليوم الخامس عشر منه (ماده ١٠) كي يطلع عليها الجمهور

ويراقب صحتها. فأذا رأى مصرى ممن توفرت فيهم الشروط أن اسمه لم يقيد بغير حق طلب قيده. كما أن لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب قيد اسم أى شخص أهمل بغير حق أو رفع اسم من أدرج كذلك وله أيضاً أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيد ويكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة وتقدم فى المديريات للمدير وفى المحافظات للمحافظ (مادة ١٢). وتحكم فى الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ بصفة رئيس ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى، ويكون الحكم فيهامن ١٥ فبراير إلى ١٥ مارس من كل سنة وبغير رسوم (مادة ١٣). فأذا كان الطلب مبنياً على حذف اسم شخص مقيد بزعم أنه غير أهل للانتخاب وجب اعلانه بذلك كي يبدى ملاحظاته كتابة إلى اللجنة. وتعرض قرارات اللجنة من ١٥ الى ٣١ مارس فى مقر المديرية أو المحافظة. واذا لم يصدر قرار اللجنة فى طلب من الطلبات فى الميعاد المحدد اعتبر ذلك رفضاً (مادة ١٣). ويجوز لذوى الشأن (مقدم الطلب أو ناخب مدرج اسمه بجدول الدائرة) استئناف هذه القرارات أمام المحكمة الابتدائية المتوطنين فى دائرتها وذلك من أول ابريل الى العاشر منه. ويسرى مفعول القرارات الصادرة من اللجان حتى يصدر حكم المحكمة ويجوز الحكم بغرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه (مادة ١٤).

ومتى صدر قرار اللجنة أو حكم المحكمة يصحح المدير أو المحافظ النسخة المحفوظة عنده بما يطابق القرار أو الحكم ويرسل إلى رؤساء لجان تحرير الجداول ليصححوا النسخ المحفوظة عندهم أيضاً بما يطابق ذلك (مادة ١١و١٥).

انتخاب أعضاء مجلس النواب :

القاعدة العامة ان الشروط التى تشترط فى النائب تكون هى عين الشروط الواجب توفرها فى الناخب على وجه العموم مع زيادة السن ونحو ذلك وعلى كل حال يجب ألا تختلف عنها اختلافاً كبيراً يكون من شأنه تضييق الدائرة على

المرشحين فلا يكون المجلس ممثلا لجميع العناصر تمثيلا صحيحاً بل يكتفى من الشروط بما لا يحول دون اشتراك جميع الطبقات في عضوية المجالس النيابية وقد نصت المادة ٢٣ انتخاب على أنه يشترط في عضو مجلس النواب :

أولا — أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل

ثانياً — أن يكون اسمه مدرجاً بأحد جداول الانتخاب وأن يكون محسنا للقراءة والكتابة

ثالثاً - ألا يكون من الامراء أو النبلاء أو من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الأجازة الحرة

رابعاً — أن يرشح نفسه وأن يودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ماية وخمسين جنيهاً مصرياً تخصص للأعمال الخيرية المحليــة بالدائرة الانتخابية اذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز في الأنتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل .

وينقص هذا المبلغ الى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالى مركز الدر أو الجهات التابعة الآن لمصلحة أقسام الحدود - ثم أن امراء الأسرة المالكة ونبلاءها لا ينتخبون نواباً وانما يجوز تعيينهم أعضاء لمجلس الشيوخ .

ولما كان من الواجب أن يكون الاعضاء أحراراً غير متأثرين بسلطة الحكومة نص قانون الأنتخاب (مادة ٦٠) على عدم جواز الجمع بين تولى الوظائف العامة وعضوية أى المجلسين ما عدا الوزارة ووكالة الوزارة البرلمانية وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات .فاذا أصاب الانتخاب موظفاً أو مستخدماً اعتبر متخلياً عن وظيفته إذا لم يصرح فى الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل فى صحة نيابتــه بأنه غير قابل تلك العضوية،فاذا قبلها أعطى حقه فى المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال(مادة٦١)

وكل عضو فى أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار اليها أو قبل العضوية فى أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات

يعتبر أنه تنازل عن عضويته بالبرلمان بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة أو تجديد انتخابه فى تلك المجالس أو اللجان نهائياً . ويعلن مجلسه خلو المحل الذى كان يشغله .

وقد اشترط القانون ايداع مبلغ ليكون الترشيح جدياً وحتى لا يرشح للانتخاب من لا يرجى انتخابه فتتوزع الأصوات بلا فائدة لا سيما وأن الجائز انتخابهم بعد الغاء النصاب المالى أصبح عددهم كبيراً جداً - كذلك اشترط القانون ألا يكون العضو من الضباط المستودعين ولا من الجنود الذين فى الاجازة الحرة (مادة ٢٣)، مع أن هؤلاء لهم حق الانتخاب (مادة ٦) ، نظراً لكونهم أما تحت السلاح أو دائماً تحت الطلب وهذا لا يتفق مع وظيفة النيابة .

وقد نصت المادة ٢٥ انتخاب على أنه لا يجوز أن يرشح أحد نفسه فى أكثر من دائرتى انتخاب فاذا ظهر أن أحداً رشح نفســه فى أكثر من دائرتين خُير فى أيهما يريد بقاء ترشيحه فان لم يبد رأيه فى الخمســة الأيام التالية لعرض الـكشوف اعتبر مرشحاً فى الدائرتين اللتين قيد ترشيحه عنهما أولا (مادة ٢٩) ، فاذا انتخب عضو أحد المجلسين فى دائرتين وجب عليه بعد الفصل فى صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر فى المجلس أى الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها، فاذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد (مادة ٥٨ انتخاب). ونصت المادة ٢٦ انتخاب على أنه لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه فى دائرة عمــله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايخ ، ثم ان اختصاص الموظف يشمــل حدود المصلحة التى هو تابع لها فالقاضى بمحكمة طنطا مثلا لا يرشح نفسه فى مديريتى الغربية والمنوفية ، والمأمور ومهندس الرى وكل موظف فى مديرية أو محافظة ليس له حق الترشيح فيهــا وان كان مركز المهندس فى تفتيش الرى حرم حق الترشيح فى دائرة اختصاص التفتيش كله . أما الوزير والنائب العمومى أو مستشــار النقض أو الموظف بوزارة مثلا فيجوز انتخابه فى جميع بلاد القطر . ويقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوباً بايصــال ايداع المبلغ المنصوص عليه فى المادة ٢٣ وذلك فى مدى عشرة أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما فى المــادة ٢٤ وإلا كان

الترشيح باطلا . وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها بدفتر خاص وتعطى عنها ايصالات (مادة ٢٧) .

ويعرض كشف المرشحين فى كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ فى مقر دائرة الانتخاب وجميع الدوائر الفرعية فى الثلاثة الأيام التالية لانتهاء المدة المبينة فى المادة (٢٨) - ويبقى هذا الكشف معروضاً مدة خمسة أيام ولكل من أهمل ادراج اسمه فى الكشف أن يطلب ادراجه من المدير أو المحافظ فى الخمسة الايام المذكورة (مادة ٢٨) وذلك كله لكى يُعلم الاشخاص الذين توفرت فيهم شروط النيابة فى كل جهة فيسهل على الناخبين اختيار من يرونه أصلح من بينهم .

فاذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحاً صحيحاً أعلن وزير الداخلية أنتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه. وتصبح كشوف المرشحين حجة على الجميع فلايجوز بعد استيفائها انتخاب عضو من غير الذين وردت أسماؤهم بالكشف . وكل صوت يعطى لشخص غير مقيد يعتبر باطلا لأن عدم ذكر اسمه فى الكشف دليل على عدم توفر صفات النيابة فيه ولو كان الواقع يخالفه ذلك كما أن ورود اسم شخص فى الكشف دليل على أهليته للنيابة ولو لم يكن كذلك فى الواقع . (تراجع المواد ٣٠ و ٤٣ انتخاب) .

على أن ورود اسم شخص بكشف المرشحين لا يكون ملزماً له بقبول النيابة فقد نصت المادة ٣١ على أن لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح باعلان عن يد محضر يرسل الى المديرية أو المحافظة قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام فيدوّن ذلك أمام اسمه فى كشف المرشحين — كما أن الاستقالة من عضوية أحد المجلسين تقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها (مادة ٦٣).

والغرض من جعل التنازل باعلان عن يد محضر (لا شفهياً ولا بخطاب) أن لا يكون التنازل محل نزاع ولا يستعمل نكاية بالمرشح من منافسيه فى الانتخاب أو من غيرهم . ولوحظ أن يكون التنازل قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام

لتتمكن المديرية أو المحافظة من أن تدون هذا التنــازل امام اسم المتنازل فى كشف المرشحين ليعلن الـكشف فى قاعة الانتخاب صحيحاً وقت الانتخاب .

عملية الانتخاب : - لما كان من المستحيل اجتماع الناخبين كلهم فى مكان واحد لانتخاب أعضاء المجلس النيــابى جرى العمل على تقسيم البلاد إلى دوائر انتخاب متعددة بحسب عدد سكانها تقوم كل دائرة منها بعملية الانتخاب بين ناخبيها ومتى تمت عمليــة الانتخاب اعتبر النواب الذين انتخبتهم هذه الدوائر المتعددة نواباً عن مجموع الأمة (٩١ دستور مصرى) بغض النظر عن الدوائر التى انتخبوا منهــا إذ لا غرض من التقسيم سوى تسهيل عملية الانتخاب .

ولتقسيم هذه الدوائر طريقتان كما هو معلوم : الأولى وهى المتبعة فى انكلترا وفرنسا ومصر أن تقسم المملكة إلى دوائر صغيرة تنتخب كل دائرة منها نائباً واحداً وتعرف بطريقة الانتخاب الفردى Scrutin uninominal والطريقة الثانية وهى المتبعــة فى بلجيكا مثــلا هى المعروفة بنظام تعدد المنتخبين (بالفتح) أو الانتخاب بالقائمة Scurtin de liste وطريقتها أن تقسم المملكة الى دوائر كبيرة ينتخب كل منهــا عدداً من النواب و يكون لـكل ناخب فى الدائرة عدد من الأصوات بقــدر عدد النواب المطلوب انتخابهم .

ففى مصر يجرى انتخاب أعضاء البرلمان على طريقة الانتخاب الفردى أذ ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس النواب فتنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليهــا ٦٠٠٠٠ أو أكثر عضواً عن كل ستين الفاً الخ (مادة ٢٠) وتعين دوائر الانتخاب فى المديريات أو المحافظات التى يحق لهــا أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس النواب بقانون و يجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين الفاً ولا ينقص عن ثلاثين الفاً دائرة انتخاب مستقلة . . . الخ و يجوز تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية (تشترك كلها فى انتخاب عضو واحد) بقرار يصدر من وزير الداخلية تسهيلا لعمليــة الانتخاب (٢١ و ٥٣) - والانتخاب إما أن يكون عاماً أو تكميلياً فالأول يقع لانتخاب

أعضاء بدل الذين انتهت مدة عضويتهم والثانى يقع كلما خلا محل أحد الاعضاء بوفاة أو أستقالة أو عزل أو سقوط . فالعام يحدد ميعاد الشروع فيه بمرسوم والتكميلى يحدد ميعاده بقرار من وزير الداخلية (٢٤ أنتخاب) .

وفي كلتا الحالتين (الأنتخاب العام أو التكميلى) يعلن المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين للأنتخاب بتعليق صور منه فى كل قرية أو مدينة أو قسم من مدينة وفى الأماكن التى يعينها المدير أو المحافظ بقرار ويكتب فى ذيل كل صورة أسماء المرشحين للأنتخاب فى الدائرة (٣٢ أنتخاب).

وتؤلف لجنة تناط بها ادارة الأنتخاب فى كل دائرة عامة أو فرعية من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفى الحكومة يعينه وزير الحقانية وتكون له الرئاسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين من الدائرة عالمين بالقراءة والكتابة ليسوا مرشحين يختارهم رئيس اللجنة بالاتفاق مع مندوب الداخلية قبل يوم الأنتخاب. وهذه اللجنة الموقتة هى التي تقوم يوم الأنتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الأنتخاب النهائية وذلك بالصفة الموضحة فى المادة ٣٥ وتعين اللجنة ، مؤقتة كانت أو نهائية ، من بينها كاتب سر يقوم بتحرير محاضر عملية الأنتخاب التى قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها فى آخر الجلسة ويجب أن يكون حاضراً من أعضاء اللجنة اثناء عملية الأنتخاب ثلاثة على الأقل ويعتبر كاتب السر أحد الثلاثة (مادة ٣٥).

وعلى رئيس اللجنة اتخاذ الوسائل اللازمة لحرية اعطاء الآراء وضبط عملية الأنتخاب وحفظ النظام اثناء العمل بين الناخبين وله أن يستعين على ذلك عند الضرورة بطلب القوة العسكرية من المدير أو المحافظ .ولهذين فى جميع الاحوال مراقبة اجتماعات الأنتخاب والتدخل عند الحاجة ولكن لأقرار النظام العام فقط (مادة ٣٦ أنتخاب)[1] وتدوم عملية الأنتخاب من الساعة الثامنة صباحاً الى الساعة الخامسة مساء ويكون الأنتخاب بالاقتراع السرى ومع ذلك فاذا وجد فى جمعية الأنتخاب الى الساعة الخامسة مساء ناخبون لم يبدوا رأيهم تحرر اللجنة كشفاً بأسمائهم وتستمر عملية الأنتخاب الى ما بعد ابداء آرائهم (مادة ٣٩ أنتخاب) .

---

(١) على أنه لايجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الأنتخاب الا بناء على طلب رئيس اللجنة .

وأول من يبدى رأيه الناخبون من أعضاء لجنة الانتخاب (مادة ٤٠) ثم يؤخذ رأى سائر الناخبين الحاضرين . وعلى كل ناخب منهم أن يقدم للجنة عند ابداء رأيه شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب ، ومن أضاع شهادته قبلت اللجنة رأيه بعد تحققها من شخصه (مادة ٤١) . ويعطى لكل ناخب ورقة انتخاب يكتب عليها اسم مرشحه والذين يجهلون الكتابة يبدون آراءهم شفاهاً بحيث يسمعهم أعضاء اللجنة وحدهم وفى هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى الناخب فى ورقة يوقع عليها الرئيس . ويجوز أيضاً لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون اليه بآرائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها العضو فى ورقة ويوقع عليها الرئيس المذكور (مادة ٤٢) ويجب على كل ناخب أن يعطى رأيه صريحاً غير معلق على شرط وإلا كان باطلا وكذلك يعتبر باطلا كل رأى أعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجاً فى كشف الجائز انتخابهم الخ (مادة ٤٣) .

وللجنة حق الفصل في جميع المسائل المتعلقة بعملية الأنتخاب وفى صحة أعطاء كل ناخب رأيه أو بطلانه (وذلك مع عدم الاخلال بالاحكام الواردة فى الباب الرابع من قانون الانتخاب الخاص بالفصل فى صحة نيابة أعضاء المجلسين) — وتكون مداولة اللجنة سرية وتصدر القرارات منها بالأغلبية فاذا تساوت الآراء رجح رأى الفريق الذى منه الرئيس وتدون القرارات وأسبابها فى المحضر وتتلى القرارات علناً من الرئيس (مادة ٤٥) .

ويجب أن يكون المحضر شاملا لجميع الوقائع المتعلقة بالانتخاب والطلبات المقدمة للجنة والقرارات الصادرة منها وبالجملة لجميع الاجراءات التى حدثت اثناء عملية الانتخاب . ومع ذلك فان نقص المحضر لا يترتب عليه الغاء الاجراءات (مادة ٤٦).

ومتى حانت ساعة الاقفال أعلن الرئيس اختتام عملية الأنتخاب إلا فى الحالة المنصوص عليها فى المادة (٣٩) ، ثم يؤخذ في فرز الآراء ويجب الختم على صناديق أوراق الأنتخاب بالدوائر الفرعية لفرزها معاً فى الثلاثة الايام التاليـة ليوم الانتخاب على الا كثر بواسطة لجنة الفرز التى تتكون من رئيس لجنة الانتخاب فى مركز الدائرة الأصلية رئيساً وعضو من كل لجنة فرعية يختاره أعضاؤها (مادة ٤٤).

ويكون الفوز في الانتخاب لمن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الاصوات التى أعطيت ، فاذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقـة يعاد الانتخاب فى ظرف خمسـة أيام بين المرشحين اللذين نالا العـدد الأكثر من الأصوات أي اللذين كانا أقرب من غيرهما فى عملية الانتخاب الاولى الى الأغلبيـة المطلقة، وفى المرة الثانية يكون الانتخاب بالأغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت . فاذا تساوت الاصوات بين اثنين فأكثر من المرشحين اقترعت اللجنة بينهم ويكون الفوز لمن تصيبه القرعة (مادة ٤٧). ثم يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب ويرسل أوراق الانتخاب ومحضره ونتيجته الى وزير الداخليـة فى خلال ثلاثة أيام من تاريخ الجلسـة وهذا يرسل الى العضو المنتخب شهادة بانتخابه (مادة ٤٨ و ٤٩) .

ثم ان مدة عضوية النـائب خمس سنوات (٨٦ د) وينتخب مجلس النواب رئيسا ووكيلين سنويا ويجوز أعادة انتخابهم (٨٧ د) .

ملحوظة :

تقدم القول أن الأغلبية المطلقـة للأصوات هى ما اجتمع فيها أكثر من نصف الأصوات الصحيحة التى أعطيت أما الأغلبية النسبية فهى ما اجتمع فيها للمرشح أصوات أكثر من سواه غير منظور فى ذلك الى نسبة هذه الاصوات الى مجموع الناخبين . والحصول على الأغلبية النسبية أسهل من الحصول على الأغلبية المطلقة لأنه لابد فى كل انتخاب أن يحصل أحد الافراد على أصوات أكثر من سواه. أما المطلقة فيصعب تحققها عند تعدد الأحزاب ولهذا اضطرت كثير من الدول التى أخذت بالاغلبية المطلقة الى النص على اعادة الانتخاب عند عدم تحقق الاغلبية المطلقة فى أول مرة. وقد تكتفى فى المرة الثانية بالأغلبية النسبية تفاديا من تكرار العمل . ولابد على كل حال من أن تترك عملية الانتخاب فريقا من الأمة غير ممثل فى البرلمان وهذا الفريق هو الذى أعطى أصواته لأشخاص لم يكن من نصيبهم الفوز فى الانتخاب ويعبر عادة عن هذا الفريق بالأقليـة ولهذا اقترح الكتاب الطرق المختلفة المعروفة لتمثيل الأقليات «السياسية»

انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الاعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الاخماس الباقون بالاقتراع العام (مادة ٧٤ دستور) ويشترط فى عضو مجلس الشيوخ أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل وأن يكون من الطبقات الموضحة بالمادة ٥٥ انتخاب. ويشترط أيضاً في العضو المنتخب أن يكون اسمه مدرجا بجدول من جداول الانتخاب وأن يكون محسناً للقراءة والكتابة وأن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيها مصرياً يخصص للأعمال الخيرية المحلية اذا عدل عن الترشيح أو اذا لم يحز عشر الاصوات على الاقل (٥٥ انتخاب).

أما عملية الانتخاب فقد نصت المادة ٥٦ على اتباع الاجراءات السابق شرحها بشأن أعضاء مجلس النواب . ثم ان قانون الانتخاب اختلف فى تعيين نسبة عدد الأعضاء لمجموع السكان فبينما النسبة فى مجلس النواب واحد لكل ستين الفاً جعلت هذه النسبة لمجلس الشيوخ واحداً عن كل ماية وثمانين الفاً (مادة ٥٢ انتخاب).

ثم ان رئيس مجلس الشيوخ يعينه الملك وينتخب المجلس وكيلين ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين ويجوز اعادة انتخابهم.

واذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ (مادة ٧٩ و٨٠ د).

ملاحظات عن مدة وتجديد المجلسين

مجلس النواب

مدة عضوية النائب بمجلس النواب خمس سنوات(٨٦ د) ويتجدد دفعة واحدة حيث نصت المادة ١١٤ دستور على أنه تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب فى خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة نيابته وفى حالة عدم امكان اجراء

الانتخابات فى الميعاد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد ألى حين الانتخابات المذكورة

مجلس الشيوخ

مدة العضوية بمجلس الشيوخ عشر سنين (٧٩ د) ويجب تجـديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق الانتخاب أم بطريق التعيين كل خمس سنوات فى خلال الستين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم .فأن لم يتيسر التجديد فى الميعاد المذكور أمتدت نيابة الأعضاء الذين أنتهت مدتهم الى حين انتخاب أو تعيين الاعضاء الجدد (١١٥ د) — ومن انتهت مـدته من الأعضاء يجوز إعادة انتخابه أو تعيينه « ٧٩ د ».

ملحوظة : نصت المادة ٨١ من قانون الانتخاب (الصادر كما هو معلوم بالمرسوم بقانون رقم١٤٨ سنة١٩٣٥على أنه يجوز بالنسبة للانتخابات الأولى التى تحصل تطبيقاً لهذا القانون تعديل مواعيد اعداد الجداول والترشيح بقرار من وزير الداخلية[1] كما أن المادة٨٣منحت وزير الداخلية حق اصدار القرارات اللازمة لتنفيذ قانون الانتخاب.

أحكام عامة للمجلسين

يختص كل من المجلسين بالفصل فى صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطـلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الاصوات ويجوز أن يعهد بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى (٩٥ د و٥٧ انتخاب) .

وكل عضو فى أحد المجلسين انتخب عضواً فى المجلس الآخر يجب عليه أن يصرح فى الثمانية الأيام التالية ليوم الفصـل فى صحة انتخابه فى أى المجلسين يريد الجلوس . فاذا لم يفعل اعتبر انه اختار مجلس الشيوخ . وعلى رئيس المجلس الذى وقع الاختيار عليه أن يخطر رئيس المجلس الآخر وهو يعلن خلو المحل (٥٩انتخاب).

سقوط العضوية :

اذا وجد أحد أعضاء البرلمان في حالة من أحوال عدم الاهلية المنصوص عليها

(١) وقد تمت الانتخابات المذكورة فى أبريل — مايوسنة ١٩٣٦ .

فى المادتين ٤ و ٥ من قانون الانتخاب أو فقد الصفات المشترطة فى العضو، تسقط عضويته بقرار من المجلس (٦٢ انتخاب)، ومعنى ذلك أن الأغلبية المطلقة كافية فى هذه الحالة طبقاً لنص المادة ١٠٠ من الدستور، ولا غرابة إذا كانت تلك الأغلبية العادية كافية لسقوط العضوية لأن عدم الأهلية وفقد الصفات المشترطة فى العضو مسائل واضحة لا تحتاج عادة إلى منازعات شديدة بين الأحزاب .

وقد نصت المادة ٩٥ دستور على أن كل مجلس يختص بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات والمفهوم أن الفصل هنا يحتاج إلى تلك الأغلبية الخاصة لتعلقه باجراءات الانتخاب أو بأسباب أخرى، خلاف عدم الاهلية وفقد الصفات، فيخشى من تأثر المجلس بالمنازعات الحزبية.

على أن هناك نصاً آخر (١٢٢ د) يتطلب أغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وذلك فى حالة ما إذا فصل فى صحة نيابة أحد أعضاء فاطمأن العضو على مركزه وترتب على الفصل فى صحة نيابته أن ضحى وظيفته إن كان موظفاً أو أهمل مكتبه إن كان محامياً مثلا (٥٩ و ٦٠ و ٦١ انتخاب) فلا يصح بعد هذه التضحية فصل أحد الأعضاء إلا بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس وذلك فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بالدستور المصرى وبقانون الانتخاب .

أما الاستقالة من عضوية أحد المجلسين فتقدم إلى رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها (مادة ٦٣) .

وعند خلو محل فى أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بدلا ممن خلا محله (٦٤ انتخاب) .

هذا وقد نصت المادة (٨٤ انتخاب) على الغاء كل ما كان مخالفاً لهذا القانون من نصوص القوانين والمراسيم السابقة لصدوره .

ملخص عملية الانتخاب (يراجع مع المواد)

سنلخص هنا ، للتسهيل ، فى بضعة فقرات ما سبق لنا قوله فى الصفحات السابقة بصدد قانون الانتخاب .

الناخبون :

يشترط فى الناخب أن يكون مصرياً بالغاً من السن إحدى وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب النواب وخمسة وعشرين سنة ميلادية كاملة لانتخاب الشيوخ وأن يكون أسمه مقيداً فى جدول دائرة الانتخاب الكائن بها موطنه والا يكون فى حال من الأحوال المانعة من التمتع بحق الانتخاب والمبينة فى المواد الرابعة والخامسة والسادسة من قانون الانتخاب .

تعرض جداول الانتخاب للجمهور من أول يناير إلى ١٥ يناير من كل سنة (مواد ٧ و ١٠)

ولكل مصرى أهمل ادراج اسمه فى جدول الانتخاب بغير حق أن يطلب ادراجه كما ان لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب ادراج اسم من أهمل بغير حق أو حذف اسم من ادرج كذلك . وتقدم هذه الطلبات لغاية يوم ٣١ يناير من كل سنة للمدير أو المحافظ ، وتحكم فيها لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيساً ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى،ويحكم فيها من ١٥ فبراير إلى ١٥ مارس من كل سنة - ولكل ذى شأن أن يستأنف قرارات اللجنة إلى المحكمة الابتدائية فى ظرف عشرة أيام من أول إلى عشرة ابريل . وقرار المحكمة نهائى (١٣ و ١٤) .

انتخاب أعضاء مجلس النواب :

يشترط فى عضو مجلس النواب أن تكون سنة ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل وأن يكون اسمه مدرجاً بجدول من جداول الانتخاب وأن يحسن القراءة والكتابة والا يكون من الأمراء أو النبلاء أو الضباط المستودعين ولا من الجنود

الذين فى الأجازة الحرة – وكذلك يشترط أن يرشح نفسه بايداع مبلغ ماية وخمسين جنيهاً لا ترد إلا إذا حصل على عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل.

ويحدد ميعاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكميلية بقرار من وزير الداخلية ويقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة فى ظرف عشرة أيام من يوم نشر ذلك المرسوم أو القرار (٢٤ و٢٧) وإلا كان باطلا وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها فى دفتر ويعرض كشف المرشحين فى كل دائرة انتخابية طبقاً لنص المادة ٢٨ .

فاذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحاً صحيحاً أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه (٣٠) ولكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح بأعلان عن يد محضر إلى المديرية أو المحافظة (٣١) .

ثم ان ادارة الانتخاب فى كل دائرة تناط بلجنة مكونة من قاض أو عضو نيابة أو موظف حكومة يعينه وزير الحقانية للرآسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين عالمين بالقراءة والكتابة من الدائرة ليسوا من المرشحين (٣٤) ويكون الانتخاب بالاقتراع السرى (٣٩) وتحرر اللجنة محضراً باجراءات الانتخاب(٤٦) ويكون الفوز لمن يحصل على الأغلبية المطلقة لعدد الأصوات التى أعطيت فاذا لم يحصل أحد المرشحين على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب فى ظرف خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد الأكثر من الأصوات . ويفوز حينئذ من يحصل على أغلبية نسبية لعدد الأصوات الصحيحة التى أعطيت فاذا تساوت الأصوات يكون الفوز لمن تصيبه القرعة (٤٧) – ثم يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب ويرسل أوراق الانتخاب ومحضره ونتيجته إلى وزير الداخلية فى خلال ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة .

مدة عضوية النائب فى مجلس النواب خمس سنوات (٨٦ دستور) ويتجدد

دفعة واحدة – وينتخب مجلس النواب رئيساً ووكيلين سنوياً فى أول كل دور انعقاد عادى – ويجوز اعادة انتخابهم (٨٧ د) .

انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الاعضاء يعين الملك خمسهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام (٧٤ د) ويشترط فى عضو مجلس الشيوخ أن تكون سنه ٤٠ سنة على الأقل محسناً للقراءة والكتابة وأن يكون من الطبقات الموضحة بالمادة ٥٥ انتخاب وأن يكون اسمه مدرجاً بجدول من جداول الانتخاب وأن يرشح نفسه بدفع أمانة المائة وخمسين جنيهاً لا ترد اليه اذا عدل عن الترشيح أو لم يحصل على عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الاقل. ثم أن اجراءات الانتخاب كما فى مجلس النواب (٥٦) .

مدة العضوية بمجلس الشيوخ عشر سنين ويتجدد نصفه كل خمس سنوات (٧٩ د) .

وسواء أكان الانتخاب لمجلس النواب أم الشيوخ فتعتبر دائرة انتخابية كل منطقة لها حق انتخاب نائب واحد ، إذ جرت مصر على طريقة الانتخاب الفردى . ويؤلف مجلس النواب من عدد من النواب بنسبة واحد الى كل ستين الفاً من الأهالى ، ومجلس الشيوخ بنسبة واحد الى كل مائة وثمانين الفاً تقريباً . ويختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الاصوات (٩٥ د) .

ملحوظة : تراجع المواد ٥٨ و ٥٩ انتخاب لمعرفة ما يتبع فى حالة انتخاب عضو أحد المجلسين فى دائرتين وفى حالة انتخاب شخص واحد عضواً فى المجلسين .

الفصل الثانى

بعض قرارات لجان الانتخاب (١)

موطن الأنتخاب . تعريفه . تعريف المصالح (مادة ٢)

موطن الأنتخاب لكل شخص هو الجهة التى يقيم فيها دائماً أو التى بها مركز أعماله أو مصالحه . والمصالح التى يصح اتخاذ مركزها موطن انتخاب يجب أن تكون بكيفية ظاهرة ومعلومة للكافة بحيث يمكن تعيينها وتحديدها لا أن تكون حاصلة بطريق غير جلى للجمهور - قرار لجنة الغربية صادر فى ٢٣ يونيه سنة ١٩٢٣ .

موطن الانتخاب . تعريفه (مادة ٢)

عرفت المادة ٢ من قانون الانتخاب موطن الانتخاب لكل شخص بأنه هو الجهة التى يقيم فيها دائماً أو التى بها مركز أعماله أو مصالحه . فعمال شركة تراموای مصر التابعون لثلاث جهات مختلفة : العباسية وشبرا والجيزة ليس لهم أن يستعملوا حقوقهم الانتخابية فى عابدين بناء على أن مركز الشركة المستخدمين هم فيها تابع لعابدين . لأنه ليس لهم علاقة بالرئيس العام اكثر من علاقة المركز الرئيسي العام لكل مصلحة عمومية فى القطر المصرى بالفروع التابعة له فى انحاء القطر قرار - لجنة مصر فى ٢١ يونيه سنة ١٩٢٣ .

موطن الأنتخاب . جمعية خيرية . أعضاء شرف . أعضاء منتسبون (مادة ٢)

أعضاء الشرف الذين ينتمون لجمعية خيرية ليس لهم الا علاقة أسمية فقط بالجمعية

---

(١) أخذت بعض هذه القرارات من « مرجع القضاء » ومجلة المحاماة عدد يولية ونوفبر وديسمبر ١٩٢٣ أى قبل صدور القانون رقم ٤ سنة ١٩٢٤ ببضعة شهور - هذا وأننا نلفت النظر الى أهمية الالمام بنصوص مواد قانون الا نتخاب .

لا يترتب عليها أى نتيجة سياسية ومن ثم لا يجوز لهم اتخاذ مركز الجمعية مركز أعمال ومصالح لهم و بالتالى موطن انتخاب لهم . ومثلهم الأعضاء المنتسبون الى الجمعية فانه ولو أن لهم مصالح فى مركز الجمعية الا أن شرائط العضوية غير متوفرة فيهم - قرار لجنة مصر في ١٦ يونيه سنه ١٩٢٣ .

انتخاب . افلاس . كونكرداتو (صلح مع الدائنين) مادة ٤ و ٥

قضت المادة ٥ من قانون الأنتخاب بأيقاف استعمال الحقوق الانتخابيـة بالنسبة الى طائفة من الاشخاص منهم الذين اشهر افلاسهم وذلك لمدة خمس سـنوات من تاريخ اشهار إفلاسهم . وعمـل الكونكرداتو مع الدائنين لا يزيل حالة الافلاس بل يبق ما بقي الكونكرداتو (صلح) - قرار لجنة الشرقية فى ٢١ يونيه سنة ١٩٢٣ تأيد من محكمة الزقازيق الابتدائية فى ١٨ يوليه سنة ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . رشوة (مادة ٤)

ان الرشوة المنوه عنها فى المادة ٤ من قانون الانتخاب التى تحرم حق الانتخاب أبداً هى الرشوة المنصوص عليها فى قانون العقوبات لا الرشوة الانتخابية التى تحرم حق الانتخاب لمدة مؤقتة طبقاً للمادة الخامسة - قرار لجنـة الفيوم فى ٦ يونيه سنة ١٩٢٣

حق الانتخاب . أختلاس أشياء محجوزة (مادة ٤)

نصت المـادة ٤ من قانون الانتخاب على أن المحكوم عليهم فى خيانة الأمانة يحرمون حق الانتخاب أبداً[1] وهذه جريمة يعاقب عليها قانون العقوبات فى المادة ٢٩٦ فمن حكم عليه بعقوبة اختلاس أشياء محجوز عليها قضائياً أو اداريا تسلمت اليه بصفته حارساً عليها لا يحرم حق الانتخاب لأن اختلاس الحارس المعين على أشياء محجوز عليها معاقب عليه بالمادة ٢٩٧ عقوبات . وقـد اعتبرها الشارع جريمة قائمة بنفسها تباين جريمة الاختلاس والتبديد المنصوص عليها فى المادة ٢٩٦ من قانون العقوبات - قرار لجنة جرجا فى ٥ يونيه سنة ١٩٢٣

---

(١) بحسب قانون الانتخاب الحالى هذا الحرمان لمدة خمس عشرة سنة فقط من تاريخ الحكم النهائى .

ملحوظة : لوحظ على هـذا المبدأ أن المشرع اعتبر اختلاس الأشياء المحجوزة عليها فى حكم خيانة الامانة فى المادة ٢٩٧ وفى حكم السرقة فى المادة ٢٨٠ ع حسب الأحوال فهل تخرج الحالتان من أسباب الحرمان ؟

قيد الاسم . مرور خمس سنوات على حكم فى اختلاس . ايقاف التنفيذ

حكم على شخص بالحبس مع ايقـاف التنفيذ ثم مضت خمس سنوات دون أن يرتكب جريمة أو يحكم عليه فى جناية أو جنحة أخرى فبحسب نص المادة ٥٣ من قانون العقوبات يعتبر الحكم المذكور كأن لم يكن . بناء عليـه يصح للشخص المحكوم عليه فى جريمة اختلاس هذا شأنها وهذا حكمها أن يطلب قيـد اسمه فى جدول الانتخاب ـ قرار لجنة جرجا فى ٥ يونيه سنه ١٩٢٣ .

ملحوظة : لوحظ على المبدأ أن ايقاف التنفيذ لا يدل على عدم الاجرام، ومضي خمس سنوات لا يزيل وصمة الاجرام وانما يزيل أثر الحكم من وجهة التنفيذ .

حق الانتخاب . التخلص من الخدمة العسكرية . تستر على نفر

نصت المادة ٤ من قانون الانتخاب على حرمان المحكوم عليهم فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية حق الانتخاب أبداً[1]. فمن حكم عليه بالحبس نظير تستره على نفر قرعة لا يدخل فى عداد المحرومين حق الأنتخاب لأن التستر على نفر القرعة ليس معناه التخلص من الخدمة العسكرية بل تخليص نفر من هذه الخدمة وفرق بين الحالتين - قرار لجنة جرجا فى ٥ يونيه سنة ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . الهارب قبل الكشف عليه للتجنيد .

خدمة عسكرية . تحت السلاح . مادة ٦

نصت المادة ٦ من قانون الأنتخاب على أن حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش أو فى البحرية الذين ليسوا فى الأستيـداع أو فى اجازة حرة يكون موقوفاً ما داموا تحت السـلاح . فالشخص الذى تمكن من الهرب قبل ارساله الى ديوان الحربية للكشف عليه ولم يصادق على تجنيـده لا يعتبر قانوناً أن

---

(١) هذا الحرمان الآن مؤقت لمدة خمسة عشرة سنة فقط من تاريخ الحكم النهائى.

خدمته العسكرية قد بدأت ومن ثم لا يمكن اعتباره أنه تحت السلاح . بناء عليه يكون له حق الانتخاب - قرار لجنة بني سويف في ١٣ يونيه ١٩٢٣ .

حق الانتخاب . عمال التلفون (مادة ٦)

نصت المادة ٦ من قانون الانتخاب على أن حق الانتخاب يكون موقوفاً بالنسبة إلى الضباط وصف الضباط والجنود في البوليس أو في مصلحة خفر السواحل أو في أية هيئة ذات نظام عسكري . وعمال التلفون ولو انهم خاضعون بحسب منشور وزارة الداخلية نمرة ٢٧٠ للمحاكم العسكرية إلا أنه لا يمكن اعتبارهم داخلين في هيئة ذات نظام عسكري فلهم اذن حق الانتخاب مثل سائر الأفراد - قرار لجنة جرجا في ٥ يونيه سنة ١٩٢٣ .

انتخاب . حرمان . محكوم عليه . سقوط الحكم بمضي المدة مادة ٤و٥

المحكوم عليه بعقوبة من عقوبات الجنايات يحرم حق الانتخاب أبداً طبقاً لحكم المادة الرابعة من قانون الانتخاب - ويبقى هذا الحرمان سارياً حتى ولو سقط الحكم بمضي المدة

(قرار لجنة الشرقية في ١٦ يوليه سنة ١٩٢٣ تأيد من المحكمة الابتدائية في ٨ أغسطس سنة ١٩٢٣)

انتخاب . اعطاء الأصوات مرتين . بطلان (مادة ٢١و٢٢)

إذا أعطى ثلاثة من الناخبين أصواتهم في الصباح لشخص ثم رجعت اللجنة فسمحت لهم بأعطاء أصواتهم مرة أخرى لأحد أعضاء اللجنة كانت عملية الانتخاب باطلة وتعين الغاؤها - (قرار لجنة الغربية في ١٣ اكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . علانية الانتخاب . بطلان (مادة ٢١و٢٢)

إذا ثبت أن الناخبين كانوا يعطون أصواتهم جهاراً كانت أعمال اللجنة المنوط بها ادارة الانتخاب غير مطابقة للقانون ويتعين الغاء الاجراءات

(قرار الغربية في ١٣ اكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . لجنة ادارة الانتخاب . اختصاص (مادة ٢١و٢٢)

اللجنة المنوط بهـا ادارة الانتخاب أن تفصل فصلا نهائياً فيما يعرض لها فى أثناء عملها من الشبه والشكوك وليس لها ترك الامر للمديرية ولا للجنة الطعون لأن المديرية لا تملك الحق واللجنة يجب عليهـا أن تنظر فى موافقة العمل للقانون فتقره أو عدم موافقته له فترفضه

(قرار لجنة الغربية فى ٣ اكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . طعن فى الترشيح . السن

اشترطت المادة « ٣١ » من قانون الانتخاب فى عضو مجلس النواب أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل والعبرة فى تحديد ميعاد بلوغ العضو سن الثلاثين وقت الترشيح

(لجنة بنى سويف فى ٩ ديسمبر سنة ١٩٢٣ فى طعن محمد بك على حافظ ضد ترشيح حسن افندى يسن)

انتخاب . سن المندوب . كيفية تقدير السن

لا يجوز للجنة الانتخاب أن تقدر سن المندوب بحسب علمها الخاص بل يجب أن تعتمد فى تقدير السن على ما يقدمه المرشح من المستندات الرسمية .

(لجنة أسيوط في ٣ اكتوبر سنة ١٩٢٣)

انتخاب . حق الطعن . محكوم عليه

إذا ثبت أن الطاعن سبق الحكم عليــه فى جريمة تزوير فلا يجوز له الحق فى الأنتخاب ولا الطعن أيضاً . واذا ثبت أن بعض الناخبين سبق الحكم عليهم فى جرائم تحرمهم من حق الأنتخاب وكان الفائز قد فاز على منافسيه بأغلبية ساحقة ولا تؤثر فى انتخابه مندوباً اسقاط الأصوات الباطلة تعين رفض الطعن والحكم بصحة عملية الانتخاب

(لجنة بنى سويف فى ١٦ كتوبر سنة ١٩٢٣)

ملحوظة : ننشر فيما يلى بعض قرارات واحكام صدرت تطبيقاً لقانون الانتخاب رقم ٣٠ لسنة ١٩١٣ عن النصوص المتفق بعضها مع نصوص قانون الانتخاب رقم ١١ سنة ١٩٢٣. وبعض هـذه القرارات والاحكام صدرت من محكمة الاستئناف العليا وهى كانت مختصة بنظر الاستئناف المرفوع عن قرارات اللجان المختصة بالفصل فى موضوع كشوف الاشخاص الجائز انتخابهم أعضاء فى الجمعية التشريعية – وبعض هـذه الاحكام أيضاً تتعلق بجرائم الانتخاب حيث كانت محكمة الاستئناف العليا هى المختصة أيضاً بالحكم بأبطال انتخاب أحد أعضاء الجمعية التشريعية ولو كان الطلب مبنياً على وقوع جريمة انتخابية

سن الشخص الجائز انتخابه نائباً

شرط السن المشترط توفره فى العضو الجائز انتخابه يجب أن يتوفر فى يوم درج اسمه فى كشف الاشخاص الجائز انتخابهم ولا ينظر الى اليوم الذى يبتدىء فيه الانتخاب بالفعل ـ استئناف ١٨ اكتوبر سنة ١٩١٣ (الشرائع سنة ١ ص ٩٢)

مرض رئيس الدائرة

أصيب رئيس الدائرة بنزيف دموى شـديد قبل الجلسة بساعتين فأسعفه أحد الاطباء وبقي معه وكان الرئيس مريضاً جداً بحيث لا يمكنه تأدية وظيفته – والمحكمة حكمت بأن هـذا لا يكون سبباً للبطلان إذا لم يثبت أنه كان لهذا تأثير على نتيجة الانتخاب – استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ (مجلة الشرائع ١ ص ٩٦)

أجراءآت غير قانونية

ليس ابطال الانتخاب الذى تقضى به المادة ٤٧ من قانون أنتخاب سنة ١٩١٣ واجباً بل جائزاً ومن ثم فالمخالفات الواقعة فى تأليف لجنة الانتخاب وسـيرها وعملية الانتخاب الحاصـلة أمامها لا يترتب عليها بطلان الأنتخاب ما لم يثبت المحكمة أن هذه المخالفات قد أضرت بنتيجة الانتخابات النهائية – (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٩٧)

ولو أن اجراء عملية الفرز من عضوين بدل ثلاثة ووجود أشخاص من الاجانب مع أعضاء اللجنة يعتبران من المخالفات المتعلقة بسير لجنة الانتخاب إلا أنه لا ينبنى على هذه المخالفات بطلان الانتخاب ما لم يثبت انها أثرت على نتيجة الانتخاب النهائية — (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسميه سنة ١٥ ص ٩٨)

بعد أن وضعت أوراق الانتخاب داخل المظروف الذى أرسل لنظارة الداخلية وأغلق المظروف وسافر القاضى المندوب من وزارة الحقانيـة تبين انه لم يوضع بهذا المظروف كل الاوراق بل ترك خارجه أوراق انتخاب إحدى اللجان ثم عمل محضر جديد لأدخال الأوراق التى تركت سهواً ولم يمض هـذا المحضر من جميع الاعضاء والمحكمة حكمت بصحة الانتخاب لأن هذا لم يكن مقترناً بغش ولم يثبت أنه كان له تأثير على نتيجة الانتخاب — (استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ مجلة الشرائع سنة ١ ص ٩٦) .

المخالفات الواقعـة فى عملية الانتخاب وفى الاقتراع السرى لا تكون سبباً في ابطال الانتخاب ما لم تؤثر على نتيجته النهائيـة — استئناف ١٤ يناير سـنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ١٠٠

المخالفات الآتية مثل وجود أشخاص من الأجانب مع لجنة الانتخاب واشتراكهم فى أعمالها وعدم ملاحظة سرية الاقتراع لا يترتب عليها بطلان الانتخاب إلا إذا ثبت للمحكمة أنها أثرت على نتيجة الانتخاب النهائيـة (استئناف ١٢ فبراير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٩٥)

فسخ ايجار اضراراً بمندوب ناخب

إذا فسخ مرشح عقب انتخابه عقـد ايجار اضراراً بمستأجر لم يعط صوته له فلا يكون ذلك سبباً لبطلان الانتخاب إلا إذا ثبت أن فسخ الايجار كان تنفيذاً لتهديد سابق — استئناف ٢٨ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية ٥ ص ١٠٢

استبعاد بعض المندوبين من الجلسة

اذا استبعد من جلسة انتخاب اللجنة التى يناط بها ادارة الانتخاب بعض المندوبين الحاضرين وحصل الانتخاب بدون أصواتهم وكانت نتيجته موجبة للشك فى صحة الانتخاب بحيث أنه لو لم يحصل ذلك الاستبعاد لاحتمل أن تكون النتيجة غير ما كانت وجب الحكم بلغو الانتخاب واعادته — استئناف ٢٩ يناير سنة ١٩٠٨ (حقوق ٢٣ ص ٥٣)

دخول أشخاص بغير حق فى الانتخاب الثانى

إذا أعيد الانتخاب واشترك فيه المرشحون الذين لم ينالوا العدد الأكثر من الأصوات فى الانتخاب الأول فلا يعتبر اشتراكهم سبباً للبطلان إلا إذا أثر فى نتيجة الانتخاب النهائية . ولا يعتبر هذا الاشتراك مضراً بنتيجة الانتخاب وبالتالى سبباً للبطلان إذا حصل أحد المرشحين ممن لهم الحق فى إعادة انتخابهم على الأغلبية المطلقة فى الانتخاب الثانى بالرغم عن اشتراك المرشحين الآخرين الغير قانونى — استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٨٥)

إذا أعيد الانتخاب واشترك فيه المرشحون الذين لم ينالوا العدد الأكثر من الأصوات فى الانتخاب الأول فلا يعتبر اشتراكهم سبباً للبطلان إلا إذا أثر فى نتيجة الانتخاب النهائية فلذلك إذا ترتب على اشتراك هؤلاء الأخيرين عدم حصول أحد المرشحين ممن لهم الحق فى إعادة انتخابهم على الأغلبية المطلقة فى الانتخاب الثانى كان ذلك سبباً فى ابطال الانتخاب (استئناف ١٧ يناير سنة ١٩١٤ — مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ٨٦)

امتناع البعض عن الانتخاب

حق الانتخاب في مصر اختياري فامتناع بعض الأهالى عن استعماله يعد تنازلا منهم عنه وهذا لا يمنع الباقين من استعمال حقهم ولا يمنع صحة الانتخاب - (استئناف ٢٩ يناير سنة ٩٠٨ الحقوق ٢٣ ص ٨٦)

شراء الأصوات

لو ثبت شراء العضو المنتخب لأصوات منتخبة أعتبر ذلك من الأسباب التى يترتب عليها بطلان انتخابه (بنى سويف ٢٢ مايو سنة ١٩١١ مجموعة رسمية سنة ١٢ ص ٢٦٠)

عمل وليمة للناخبين

عمل وليمة لبعض الناخبين المندوبين لا يعد رشوة إلا إذا كان الغرض منه حمل المندوبين على اعطاء أصواتهم للمرشح ولمعرفة توفر هذا الغرض من عدمه تنظر المحكمة فى ظروف الدعوى كمركز كل من المضيف والضيوف فى الهيئة الاجتماعية ورابطة المصلحة المشتركة أو الروابط الشخصية التى تجمع بينهم - (استئناف ١٤ يناير سنة ١٩١٤ مجموعة رسمية سنة ١٥ ص ١٠)

الأصل ان الوليمة لا تعتبر سبباً لابطال الانتخاب بل يجب لكى تكون سبباً لذلك أن يثبت أولا انها عملت بسوء قصد ثانياً ان المدعوين فيها طلب منهم مقابل هذه الوليمة أن يعطوا أصواتهم لناخب مخصوص (استئناف ١٧ يونيه سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٣)

استئجار عربة للناخبين

استئجار عربة وجعلها تحت تصرف الناخبين المندوبين يجوز أن يكون من أعمال الضغط على حرية الناخبين ويساعد على اثباتها إلا أنه لا يمكن اعتبار هذا الفعل وحده بمثابة اعطاء مزية لبعض الناخبين بالمعنى الوارد فى المادة ٤٨ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ ومن ثم فلا يعد الفاعل راشياً فى حكم تلك المادة — (استئناف ١٤ يناير سنه ١٩١٥ ص ١٠١)

دفع مصاريف انتقال للناخبين

لا يعتبر قيام العضو المنتخب « بالفتح » بمصاريف انتقال المندوبين المنتخبين (بالكسر) إلى مكان الانتخاب وبنفقات مبيتهم فى هذا المكان عن الليلة السابقة على الانتخاب من الأسباب التى يترتب عليها بطلان انتخاب العضو المذكور .

تهديد الناخب

لأجل أن يكون التهديد واقعاً تحت نص المادة ٤٧ من قانون انتخاب سنة ١٩١٣ يجب أن تكون نتيجة مؤثرة على الناخب وقت أعطاء صوته . (استئناف ٢٨ يناير سنة ١٩١٤ حقوق سنة ٣٠ ص ٢٤٩)

قرارات وأحكام الانتخاب . قوتها

قرارات اللجان والمحاكم فى الانتخاب لها قوة الشيء المقضى فيه نهائياً . مع ملاحظة ان الطاعن يمثل فى حقه جميع من لهم الحق فى الطعن لأن دعاوى الطعون هى من الدعاوى العمومية التى يعتبر الحكم الصادر فيها حجة على الجميع - (طنطا ٢٠ يوليه سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٤)

هذه اللجان لا يسوغ لها أن تنظر فى أمر سبق الفصل فيه إلا إذا كانت الحالة قد تغيرت من يوم صدور الحكم الأول بسبب حوادث جديدة أو أحوال طارئة - (طنطا ٢٠ يوليه سنة ١٩١٤ - الشرائع سنة ١ ص ٢٥٤)

ملحوظة — هذا الرأى هو المتبع فى فرنسا والذى يؤيده الشراح إلا أنه قد صدر حكم فى ٢١ مايو سنة ١٩١٤ من محكمة الاستئناف يخالف هذا المبدأ حيث جاء به أن الحكم الذى يصدر من محكمة الاستئناف بأن شخصاً جائزاً انتخابه للجمعية التشريعية لأنه يدفع نصاب المال اللازم قانوناً لايمنع من أن اللجنة ومحكمة الاستئناف تنظر فى السنة التالية فى الطعن الذى يقدمه ذوو الشأن وتحكم بأن الشخص المطعون فيه لم يتوفر عنده نصاب المال ولو كانت الحالة لم تتغير من يوم الحكم الأول -(مجلة الشرائع سنة ١ ص ٣٢١)

ملحوظة — يتبين من بعض هذه الأحكام ان محكمة الاستئناف العليا كانت مختصة فى عهد الجمعية التشريعية بابطال انتخاب الأعضاء . ومعلوم أنه بنص القانون الدستورى المصرى وقانون الانتخاب الصادرين فى سنة ١٩٢٣ وطبقاً لقانون انتخاب

سنة ١٩٣٥ الحالى أصبح كل مجلس وحده المختص بالفصل فى صحة نيابة أعضائه (تراجع المواد ٥٧ انتخاب و ٩٥ دستور) وقد ورد بالمذكرة الايضاحية لمشروع قانون الانتخاب لسنة ١٩٢٣ ان :

« المادة ٦٨ (٥٧ جديدة) تقابل المادة ٥٠ والفقرة الاولى من المادة ٥١ (قانون نمرة ٣٠ سنة ١٩١٣) مع تعديل فيهما خلاصته جعل الحكم بابطال الانتخاب من اختصاص البرلمان حتى ولو لم يطعن فى الانتخاب وله أن يقرر بطلان اجراءات سبق الحكم قضائياً بصحتها عند الطعن فى كشوف الترشيح لأن البرلمان هو صاحب السلطة التشريعية فى البلاد وليس لأية هيئة أن تقيد حقه فى ذلك . ولم يكن الغرض من اعطاء اختصاص لهيئات قضائية (أو ادارية) أن تفصل فى الطعن فى كشوف الترشيح وفى الاجراءات إلا تسهيلا لعملية الانتخاب على أن تكون أحكامها فى النهاية خاضعة لمراقبة البرلمان »

أما جرائم الانتخاب فتراجع فى الباب الخامس من قانون الانتخاب وفسرت بعض هذه الجرائم بالاحكام السابقة — وربما احتاجت المادة ٦٨ انتخاب لشىء من التفسير حيث نصت على معاقبة كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالا كاذبة عن سلوك أحد المرشحين أو أخلاقه بقصد التأثير فى نتيجة الانتخاب الخ - وقد ورد بالاعمال التحضيرية أنه يقصد بهذه المادة حماية المرشحين فى حياتهم الخصوصية حماية كاملة وهذا لايمنع نقد أعمالهم العامة باعتبار أنهم رجال عموميون طبقاً لاحكام القانون العام .

هذا وقد نصت المادة ٧٧ انتخاب بسقوط الدعوى العمومية والمدنية فى بعض جرائم الانتخاب بمضى ثلاثة شهور .. الخ وقد روعى فى ذلك أن الحملات الانتخابية وما ينشأ عنها من البغضاء بين الناس وما تثيره من الحقد فى النفوس يجب حفظاً للنظام العام تقصير أجل تأثيرها وأن لاتترك للقواعد العامة المختصة بمدة سقوط الدعوى الجنائية فى الجرائم العادية والدعوى المدنية التى تنشأ عنها .

تقارير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات (١)

(١)

عن الطعن المقدم من عبد الصمد محمد على سليمان فى صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر

أشير الى الكتاب الآتى :

« حضرة المحترم رئيس مجلس النواب

أتشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات عن الطعن المقدم فى صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر ، رجاء عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم محمود صبرى مقرراً لها .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام ؟ رئيس اللجنة

تحريراً فى ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦ محمد عبد الهادى الجندى »

الرئيس الكلمة لحضرة المقرر .

حضرة النائب المحترم الاستاذ احمد عبد اللطيف مرزوق (نيابة عن المقرر) أتلو على حضراتكم تقرير اللجنة :

« نظرت لجنة عملية فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلى :

عملية الانتخاب

١١١٨٩ مجموع أصوات من اشتركوا فى الانتخاب

٥٦٥٢	عدد الأصوات التى نالها المطعون فى صحة انتخابه .
٥٤٧٨	» » » » » محمد على سليمان بك
١١١٣٠	عدد الأصوات الصحيحة
٥٩	» » » الملغاة
١١١٨٩	

(١) مضبطة الجلسة السابعة والعشرين لمجلس النواب يوم ٩ سبتمبر سنة ١٩٣٦

فى قبول الطعن شكلا .

قدم هذا الطعن فى الميعاد القانونى وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا شكلا .

أوجه الطعن

نلخص أوجه الطعن فيما يلى :

الوجه الأول :

يلخص هذا الوجه فى أن عمدة بندر بيا تعمد عدم تسليم تذاكر الانتخاب لعدد كبير من الناخبين ، وانه حجز عنده أكثر من ثلثمائة تذكرة . وادعى الطاعن أن بعض الناخبين قدموا شكاوى للمركز بذلك . وأن شكاوى أخرى قدمت للنيابة بأن هذه التذاكر المحجوزة يسلمها العمدة لغير أصحابها من أنصاره وأقاربه ليوزعوها فى يوم الانتخاب على من يريدون من أنصارهم ، وأنه عمل تحقيق أثبت ذلك . وذكر الطاعن أن شخصين وقعا على الكشوف باستلام تذاكر الانتخاب بدلا من أن يوقع كل ناخب أمام اسمه فى كل كشف بالاستلام .

وترى لجنة فحص الطعون أنه لم يتقدم أحد بأية شكوى عن حجز التذاكر عند العمدة ، وأن عدم استلام تذاكر الانتخاب ليس مانعاً للناخب من إعطاء صوته متى ثبتت شخصيته ، كما يجرى العمل فى اللجان الانتخابية ، ولاحظت اللجنة أن عدد من حضر من الناخبين فى لجنتى بيا حوالى النصف . وتكاد تكون هذه هى نسبة الناخبين الذين أعطوا أصواتهم فى جميع اللجان تقريباً .

وقد اطلعت لجنة فحص الطعون على التحقيقات التى أشار اليها الطاعن خاصة بوجود تذاكر مع غير أصحابها ، فتبينت أن من يدعى على قطب هنداوى اعترف بوجود ثلاث تذاكر معه لأقاربه ، وهو أكبر العائلة ، وأنه سيتولى توزيعها عليهم ، ووافقت غالبيتهم على ذلك . وقد حفظت النيابة الشكوى اداريا .

وعلى ذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الثانى :

يلخص هذا الوجه فى أن عملية الانتخاب للجنة النهـائية فى لجنتى بيا الفرعية رقم ٢ والفقاعى وقعت باطلة ، لأنه فى اللجنة الأولى أخرج رئيسها المعينين من قبل المرشحين من قاعة الانتخاب ، ثم نادى ثلاثة أشخاص كلهم من قبـل المطعون فى صحة انتخابه ، وادعى أنه أجرى القرعة بنفسه . وأنه فى اللجنـة الثانية أجريت عملية القرعة بين جميع الاعضاء المنتخبين ، وكان يجب أخذ من نال أ كثر الاصوات أولا ، و بعد ذلك تعمل القرعة بين الباقين

وقد رجعت لجنة فحص الطعون إلى محضرى اللجنتين ، فتبينت أنه فى اللجنـة الاولى نال ثلاثة من كل فريق خمـسة أصوات ، ولم ينل غيرهم صوتاً واحداً فعملت القرعة بين الستة ، وشكلت اللجنة النهائية من الثلاثة الذين عينتهم القرعة . وهذا هو الاجراء القانونى فلا محل للطعن عليه أما فى اللجنـة الثانية فكانت نتيجة الانتخاب حصر الاصوات فى ستة أشخاص . نال اثنان منهم ستة أصوات ، ونال آخران خمسة أصوات ، ونال الاثنـان الباقيان أربعـة أصوات فعملت القرعة بين الجميع . وهذا خطأ ومبطل لعملية الانتخاب .

وترى لجنة فحص الطعون إلغاء نتيجة هذه اللجنة ، وذلك باستبعاد الأصـوات التى نالها كل من المتنافسين فى هذه اللجنة من مجموع الاصوات التى نالها كل منهما . فتكون النتيجة أن عدد الاصوات التى نالها المطعون فى صحة انتخابه تصـبح ٥٢٤٦ بدلا من ٥٦٥٢ ، والاصوات التى نالها منافسه تصبح ٥٠٦٤ بدلا من ٥٤٧٨ ، وبعد هذا الخصم تظل الاغلبية للمطعون فى صحة انتخابه .

وعلى ذلك ترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه غير منتج .

الوجه الثالث :

يلخص هذا الوجه فى أنه وقعت مخالفات مبطلة لعملية الانتخاب فى لجان زاوية النـاوية وبيا ومزوره أثرت على النتيجة ، وذلك لعـدم حصر الناخبين عند حلول الساعة الخامسة مساء وعدم تحرير كشوف بأسمائهم ، وان رؤساء هذه اللجان سمحوا

لكثيرين من الناخبين بالدخول فى جمعية الناخبين وإعطاء أصواتهم بعد هذا الميعاد

وقد رجعت لجنة فحص الطعون إلى محاضر اللجان المذكورة فتبينت أن أعمالها تمت فى حدود القانون ، وأن الثابت فيهـا يخالف ما قرره الطاعن ، إذ جرى حصر الناخبين الموجودين بجمعيات الانتخاب فى الساعة الخامسة مساء وحررت الكشوف بأسمائهم فى اللجان الثلاث ، واستمرت فى أعمالها حتى انتهت عملية الانتخاب .

ولذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الرابع :

يلخص هذا الوجه فى أن رئيس لجنـة بيا الفرعية رقم ٢ لم يقبل أخذ أصوات ناخبى عزبة مرسى بك وزير رغم احتجاجهم تلغرافياً على ذلك .

وترى لجنـة فحص الطعون أن لا أثر لهذه الشكوى فى الأوراق . ولم يثبت تقديمها لأية جهة أخرى .

وعلى ذلك فهذا الوجه غير مقبول .

الوجه الخامس :

مؤدى هذا الوجه وقوع تهـديد وإكراه واعتداء بالقوة على الناخبين لمنعهم من إعطاء أصواتهم لمنافسى المطعون فى صحة انتخابه وجرى ذلك :

أولا - وقع التهديد والأكراه فى لجنتى بيا رقمى ١ و ٢ بواسطة عمدة البلد ووالده وابنه والمشايخ ، واعتدى على بعض الناخبين . فأبلغت واقعة التعدى إلى النيابة التى أجرت تحقيقاً عن ذلك وثبت وجود إصابات فى المجنى عليهم . وترتب على ذلك هروب معظم الناخبين وقد تخلف عن الحضور فى هاتين اللجنتـين من جراء ذلك ١٨٧٥ ناخباً ، مما كان له الأثر الأكبر فى تغيير نتيجة الانتخاب .

وقد طلبت لجنة فحص الطعون جميع الشكاوى الخاصة بهذا الموضوع فلم ترد إلا إثنتان ، أبلغ المدير فى إحداها بتاريخ ٣٠ ابريل سنة ١٩٣٦ بتدخل رجال الادارة . واتضح أن المبلغ متوفى منذ سنة سابقة على الشكوى ، وقد حفظتها النيـابة إداريا .

والثانية قدمت من مجهول فى ابريل سنة ١٩٣٦ يدعى فيها مساعدة رجال الادارة للمطعون فى صحة انتخابه ، وحفظتها النيابة أيضاً لعدم ثبوت شيء مما ورد فيها . وفوق ذلك عجز الطالب عن إثبات ما ادعاه فى هذا الوجه ، وبالرجوع الى محضرى اللجنتين المذكورتين تبينت لجنة فحص الطعون أن نسبة من أعطوا أصواتهم من الناخبين حوالى النصف ، وهى النسبة العادية فى أغلب لجان الانتخاب ، كما أنه لم يثبت وقوع أية مخالفة .

ثانياً — كان العمدة وأحد المشايخ وشيخ الخفراء يكرهون الناخبين بلجنة القفاعى على إعطاء أصواتهم للمطعون فى صحة انتخابه . واستشهد الطاعن على هذه الواقعة بشهود

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يذكر وقائع معينة ، بل قصر طعنه على إرسال تهمة التهديد وإطلاقها عامة دون تحديد حوادث معينة ، ولذلك لا ترى اللجنة محلا للتحقيق . وفوق ذلك فمحضر اللجنة الانتخابية خلو مما يدعيه الطاعن ، كما أنه لا أثر لأية شكوى بهذا الخصوص لأية جهة من الجهات المختصة .

ثالثاً - هدد العمدة الناخبين بلجنة « مزوره » بزيادة أجور الخفر وتحرير محاضر مخالفات ضدهم وإخراجهم للسخرة العامة إذا لم ينتخبوا المطعون فى صحة انتخابه ، وحلفهم بأن يعطوه أصواتهم ، وذكر الطاعن أسماء تسعين شخصاً فى كشف .

وقد راجعت لجنة فحص الطعون محضر لجنة الانتخاب فوجدته خلواً من أية شكوى أو اعتراض أو احتجاج فى هذا الشأن مما يحمل اللجنة على ترجيح عدم صحة هذه الوقائع .

رابعاً — كان من بين أعضاء اللجنة النهائية بلجنة سمسطا السلطانى عضو من فريق المطعون فى صحة انتخابه يدعى الطاعن أنه من كبار الأشقياء ومحروم قانوناً من حق الانتخاب وأنه كان لوجوده فى اللجنة تأثير على الناخبين لأنهم يخشونه . ويقول إنه قدمت شكوى ضد العمدة وشيخ البلد فى هذا الشأن ، ولكن الطاعن لم يذكر ما تم فيها .

وترى لجنة فحص الطعون أنه ما دام عضو اللجنة مقيداً فى جدول الانتخاب ولم يعترض على ذلك وقت عرض الجداول ، فلا يلتفت إلى هذا الوجه الآن .

أما تأثير عضو اللجنة المشار اليه على الناخبين فلم يقم عليه دليل ، فوق أنه غير محتمل وقوعه أمام رئيس اللجنة وباقى أعضائها ، ومع ذلك فان فى اللجنة ممثل لمنافس المطعون فى صحة انتخابه ولم يبد أى اعتراض ، مما يؤكد عدم صحة هذه الواقعه وعليه يكون هذا الوجه مرفوضاً بجميع اجزائه .

لهذه الأسباب

تقترح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن وأعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر »

الرئيس — هل توافقون على تقرير اللجنة ؟

(موافقة عامة)

الرئيس — إذن قرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمد سليم جابر (تصفيق)

(٢)

عن الطعن المقدم من معوض ابراهيم جاد المولى بك
فى صحة انتخاب حضرة النائب المحترم سلطان محمد السعدي بك

أشير الى الكتاب الآتى :

« حضرة الاستاذ المحترم رئيس مجلس النواب

أتشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات عن الطعن المقدم فى صحة انتخاب حضرة النائب المحترم سلطان محمد السعدى بك ، رجاء عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبرى مقرراً لها .

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام ؟

تحريراً فى ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦ — رئيس اللجنة

محمد عبد الهادى الجندى »

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر.

حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبرى (مقرر اللجنة) - أتلو على حضراتكم تقرير اللجنة :

« نظرت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلى :

عملية الانتخاب

١٠٦٠٣ عدد اصوات من اشتركوا فى الانتخاب

٥٨٤٥	عدد الاصوات التي نالها المطعون فى صحة انتخابه .
٤٧٤٥	« « « « الطاعن
١٠٥٩٠	مجموع الاصوات الصحيحة
١٣	عدد الاصوات الملغاة
١٠٦٠٣	

فى قبول الطعن شكلا :

قدم هذا الطعن فى الميعاد القانونى وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا شكلا .

أوجه الطعن

تلخص أوجه الطعن فيما يلى :

الوجه الاول :

ان المطعون فى صحة انتخابه لا يحسن القراءة والكتابة .

وبرجوع اللجنة الى مضبطة المجلس سنة ١٩٢٦ (الهيئة النيابية الثالثة - دور الانعقاد الاول ص ٥٨) تبين لها أن هذا الوجه بالذات سبق أن تمسك به الطاعن فى تلك الدورة ، وبعد التحقيق الذى أجرته لجنة فحص الطعون وقتئذ قررت أنه

يحسن القراءة والكتابة ، وقضت برفض الطعن . ووافق المجلس على ذلك بتاريخ ٢٨ يونية سنة ١٩٢٦

وعلى ذلك ترى اللجنة أنه لامحل لاجراء تحقيق جديد . وترى عدم قبول هذا الوجه .

الوجه الثاني :

أن من يدعى عبد القادر شرقاوي ضبط حاملا تذكرة آخر ، وأعطى صوته باسم هذا الآخر أمام لجنة نزلة النصارى ، وضبطت لذلك واقعة .

وترى لجنة فحص الطعون أنه بفرض صحة هذه الواقعة - فهي حالة فردية لا تأثير لها على نتيجة الانتخاب ، خصوصاً أن الفرق في الاصوات بين الطاعن والمطعون في صحة انتخابه في لجنة الانتخاب المذكورة ثمانون صوتاً .

وعلى ذلك يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الثالث :

أن بعض الناخبين استعملوا حقوقهم الانتخابية وهم محرومون منها لصدور أحكام ضدهم . وذكر الطاعن اسم شخص واحد ، ولكنه لم يذكر اسم اللجنة التي أدعى أن هؤلاء الناخبين أعطوا أصواتهم فيها .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه ليس مبطلا لعملية الانتخاب ، إذ الطعن له مواعيد واجراءات نص عليها في قانون الانتخاب .

ولذا ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الرابع :

أن ٣٥٠ ناخباً كانوا موجودين خارج قاعة الانتخاب بلجنة سلاقوس ولم يحضروا وطردهم البوليس ، وأغلق الباب قبل حلول الساعة الخامسة مساء .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم دليلا على مايدعى ، ولم يثبت أنه

احتج هو أو ممثلوه فى لجنة الانتخاب أو غيرهم من الناخبين ، لا فى محضرها ولا لأى جهة أخرى .

والثابت فى المحضر المذكور ما يأتى « تبين فى الساعة الخامسة وجود بعض ناخبين بجمعية الناخبين لم يبدوا آراءهم فوضعتهم اللجنة فى الحوش وقفلت الأبواب وأخذت أصواتهم حتى الساعة الحادية عشرة مساء » .

وفضلا عن ذلك فقد لاحظت لجنة فحص الطعون أن الطاعن نال من الأصوات فى هذه اللجنة الانتخابية ثلاثة أضعاف ما ناله المطعون فى صحة انتخابه .

ولذلك ترى لجنة فحص الطعون رفض هذا الوجه .

الوجه الخامس :

أن أكثر من ١٥٠٠ ناخب أعطوا أصواتهم أكثر من مرة لتكرار كتابة أسمائهم فى جملة لجان : منها الصفاينة ونزلة النصارى والفنت وسلاقوس وشنرى وبلاد أخرى

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم على ما ادعى أى دليل ، بل هي مجرد أقوال أطلقها دون تعيين وقائع معينة فلا يلتفت اليها . خصوصاً أنه لم يقدم هو أو غيره أى شكوى للجان المذكورة أو لأى جهة أخرى حتى يصح التحقق من صحة هذه الدعاوى .

الوجه السادس

أن بعض العمد أدرجوا أسماء أشخاص غير مقيمين فى بلادهم . ووعد الطاعن بتقديم كشوف بأسمائهم ، ولكنه لم يقدم شيئاً .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم أى دليل على ما يدعيه : كما أن هذا الوجه خاص بتحرير جداول الانتخاب ، والطعن على تحريرها له مواعيد واجراءات نص عليها قانون الانتخاب : وقد فوتها الطاعن على نفسه .

ولذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه السابع :

أن رجال البوليس اعتدوا فى لجنــة شنرى على ما يزيد على الأربعمائة ناخب بالــكرباج . وكانوا يمنعون أنصــار الطاعن من الدخول إلى قاعة الانتخاب وهددهم العمدة بزيادة أجور الخفر فغادروا جمعية الانتخاب .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يقدم أى دليل على ما جاء بدعواه ولم يعترض هو أو ممثلوه أو أحد الناخبين فى محضر اللجنة أو غيرها من الجهات الرسمية .

ولذلك ترى اللجنة رفض هذا الوجه .

الوجه الثامن :

أن رجال البوليس حاصروا الناخبين في اللجان الفرعية واختلطوا بهم بأسلحتهم واعتدوا عليهم بالــكرباج وطلب الطاعن تحقيق ما يأتى :

(أولا) إن البوليس منع الطاعن من الاختلاط بالناخبين بجمعية الانتخاب ، وانهم كانوا محاصرين وممنوعين من الدنو من قاعة الانتخاب . وعلى أثر شكواه أمر رئيس اللجنة باطلاق سراحهم .

وترى لجنة فحص الطعون أن عدم السماح للمرشح بالاختــلاط بالناخبين يوم الانتخاب ليس مبطلا لعمليــة الانتخاب . كما أن محاصرتهم - إن صحت - لا تأثير لها على نتيجة الانتخاب ما دامت لم ترتكب جرائم ، وربما كان هذا إجراء قصــد به عدم اختلاط الناخبين بغيرهم والمحافظــة على النظام . وعلى كل حال فلم يقدم الطاعن الدليل على وقوع تهديد أو اكراه مما يكون محلا للبطلان .

(ثانياً) ان الطاعن زار لجنة سلاقوس فوجد الناخبين جالسين القرفصاء وعلى رأسهم رجال البوليس . ولما شاهدوه أرادوا تحيته فنعهم البوليس من ذلك . فاحتج الطاعن لدى رئيس اللجنة . ويقول أن وكيل المطعون فى صحة انتخابه كان جالساً فى قاعة الأنتخاب - مما أثر على حرية الناخبين عند إعطاء أصواتهم وقد تبينت لجنــة

لجنة فحص الطعون أن محضر لجنة الانتخاب خلو من أى احتجاج أو اعتراض. أما جلوس وكيل المطعون فى صحة انتخابه بقاعة الانتخاب فلم يقدم الطاعن ما يثبت أنه أثر على الناخبين . وقد نال الطاعن فى هذه اللجنة الانتخابية حوالى أربعة أضعاف الأصوات التى نالها منافسه .

(ثالثاً) زار الطاعن لجنــة أقفهص فاعتدى البوليس على الناخبين بالكرباج وشكا الطاعن ذلك لرئيس اللجنــة فخرج لمحل الاجتماع ، وقد أخفى رجال البوليس كرابيجهم ، ولـكن آثارها بقيت على جلود الناخبين . وكان هذا سبباً فى انصراف حول المائتين منهم .

وبرجوع لجنــة فحص الطعون الى محضر لجنة الانتخاب المذكورة ثبت أن الطاعن أبلغ رئيس اللجنة شكواه من ضرب رجال البوليس للناخبين ، فطلب منــه تقديم شكواه كتابة لاثباتها فى المحضر فرفض . وقد أثبت رئيس اللجنــة أن النظام كان على أتم وأحسن ما يرام ، وأنه لم تحدث أى اهانة أو تعــد على الناخبين ، وأنه بالعكس أثبت فى المحضر أن أحد أقارب الطاعن هو الذى أحدث شغباً موقتاً . فأمر رئيس اللجنة بعزله فى غرفة بعيدة حتى لا يختلط بالناخبين .

(رابعاً) منع الطاعن – قبل الانتخاب – من الاتصــال بمأمور المركز تلفونياً ليشكو له حالة خاصــة . ويقول الطاعن إن العمد كانوا يساعدون المطعون فى صحة انتخابه ، وانه قدم بذلك شكوى .

وترى لجنــة فحص الطعون أن ما جاء فى هذا الوجه عام مبهم . ومع ذلك ففيما يتعلق بالواقعة الأولى لم يذكر الطاعن ماهية الحالة الخاصة التى يشير اليها ، وعلى ذلك لا تقيم اللجنة لها أى وزن . أما ادعاؤه بتدخل العمد فى الانتخاب ، فانه لم يقدم عليه أى دليل . وبالبحث عن شكاوى خاصة بهذا الموضوع لم تجد لجنة فحص الطعون إلا شكوى برقية أرسلت من الطاعن الى مدير المنيا فى ٣٠ مارس سنة ١٩٣٦ يطلب فيها عدم اعتماد نقطة بوليس مقراً لإحدى لجان الانتخاب الفرعيــة . وقد فحصت جهات الأدارة هذه الشكوى فوجدت أنها فى غير محلها .

ولذلك ترى لجنة فحص الطعون أن طلب الطاعن تحقيق هذه النقط الأربع الأخيرة لا محل له . وترى رفض هذا الوجه بجميع أجزائه .

لهذه الأسباب

تقترح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن واعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم سلطان محمد السعدى بك »

حضرة النائب المحترم الأستاذ على أيوب — اننى أوافق على المبادىء التى وضعتها اللجنة فى تقريرها ولكنى مع تقديرى الشخصى لحضرة الزميل المحترم الأستاذ محمود صبرى تقديراً يسمو على كل تقدير أخالف اللجنة فيما أبدته عن الرد على الوجه الأول حيث ذكرت عبارة يجب ألا تذكر فى التقرير لأن الضعف يتناولها من كل نواحيها .

ويتضمن الوجه الأول أن المطعون فى صحة انتخابه لا يحسن القراءة والكتابة وقد وجه اليه مثل هذا الطعن فى سنة ١٩٢٦ فقالت اللجنة إذ ذاك رداً على هذا الوجه انها أمتحنته ووجدت أنه يحسن القراءة والكتابة فكان الواجب على اللجنة الحالية أن تبنى حكمها على اجراءاتها الشخصية لا على اجراءات لجنة سبقتها فى سنة ١٩٢٦ واذا سلمنا بأنه نجح فعلا فى سنة ١٩٢٦ فما الذى يضمن لنا نجاحه فى سنة ١٩٣٦ إذا قامت اللجنة باعادة امتحانه لذلك أقترح إعادة التقرير الى اللجنه لتحقيق هذا الوجه .

المقرر — اعتراض حضرة النائب المحترم فى غير محله لأنه بطبيعة الحال إذا كان المطعون فى صحة انتخابه قد نجح فى سنة ١٩٢٦ فانه من المؤكد ينجح اذا امتحن فى سنة ١٩٣٦ لأنه لا شك فى أن الانسان يتقدم يوماً عن يوم والطبيعة تؤيد ذلك .

حضرة النائب المحترم الأستاذ على أيوب - هل يضمن حضرة المقرر أنه ينجح اذا أعيد امتحانه فى اجازة الليسانس مع أنه نجح منذ عشرين عاماً ؟

المقرر — هذه مسألة بديهية فأن الانسان لا يمكن أن ينسى القراءة والكتابة ولكنه قد ينسى القانون أو التاريخ أو أى مادة أخرى .

الرئيس — هل توافقون على تقرير اللجنة ؟

(موافقة عامة)

الرئيس — إذن يقرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم سلطان محمد السعدى بك (تصفيق) .

(٣)

الطعن المقدم من محمود اسماعيل سليمان
فى صحة انتخاب حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك

أشير إلى الكتاب الآتى :

« حضرة الأستاذ المحترم رئيس مجلس النواب

أتشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات عن الطعن المقدم فى صحة انتخاب حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك رجاء عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم الأستاذ كيلانى بهنساوى مقرراً لها .

وتفضلوا بقبول وافر الاحترام »

تحريراً فى ٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦ — رئيس اللجنة
محمد عبد الهادى الجندى

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر .

حضرة النائب المحترم الأستاذ كيلانى بهنساوى (المقرر) - أتلو على حضراتكم تقرير اللجنة :

« بحثت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلى :

عملية الانتخاب

٩٠٤٩ عدد أصوات من اشتركوا فى الانتخاب

٥٤١٠	عدد الأصوات التى نالها المطعون فى صحة انتخابه .
٣٦١٤	« « « « الطاعن
٩٠٢٤	مجموع الأصوات الصحيحة
٢٥	عدد الأصوات الملغاة

٩٠٤٩

فى قبول الطعن شكلا :

قدم هذا الطعن فى الميعاد القانونى وهو مصدق عليه ، وعلى ذلك يكون مقبولا شكلا .

أوجه الطعن

نلخص أوجه الطعن فيما يلى :

الوجه الأول :

حضر أثناء عملية الانتخاب فى لجنة دراجيل أحد مشايخ كفر الشيخ ومعه ١٧٠ ناخباً من قريته ، وكان موجوداً فى جمعية الانتخاب محمود ابو حسين افندى أخو المطعون فى صحة انتخابه وبعض أفراد عائلته ، وحضر الدكتور سيد سليمان والشيخ محمد أبو جازيه نائبين عن حضرة مصطفى راضى سليمان بك ، فسلم شيخ بلدة كفر الشيخ على محمود أبو حسين افندى وبادره بقوله أن أهالى بلده سيعطون أصواتهم لعبد الله بك حسب وعد العمدة الذى حلف اليمين لعباس أبو حسين بك بأن أصوات بلده ستكون لعبد الله أبو حسين بك الخ ما تضمنه هذا الوجه من الطعن .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يعين اسم شيخ الناحيـة المذكورة ولم

يبين طريقة التهديد التى استعملها العمدة ولا مداه . ولم يبين أسماء الناخبين الذين وقع عليهم هـذا ، إن صح ما نسبه الطاعن للشيخ المذكور . وهذا الوجه من الطعن عبارة عن دعاوى عامة لم يقدم الدليل على صحتها .

ذكر الطاعن بعد ذلك أن رئيس لجنة الانتخاب ومندوب الداخلية باتا فى ليلة الانتخاب فى منزل محمود ابو حسين بك ابن عم المطعون فى صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون — بفرض التسليم بصحة هـذه الواقعة فانها لا تؤثر على عملية الانتخاب ذاتها ولا على حرية الناخبين فى اعطاء أصواتهم طبقاً للقانون .

وذكر الطاعن أن أحد معاونى الادارة أرسل لأحد أفراد عائلة مطر المناصرة لمصطفى راضى سليمان بك بناحية كفر السوالمية إشارة تليفونية ليقابله بناحية شمياطس قبل الانتخاب بيوم . وعند ما قابله أخبره أن العمدة يشكو منه لمناصرته لمصطفى راضى سليمان بك ، وطلب منه مناصرة المطعون فى صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذه الناحية من الطعن عبارة عن كلام عام ، حيث لم يبين الطاعن اسم معاون الادارة الذى نسب اليه ارسال الاشارة التليفونية — أن صح وجودها — ولم يبين اسم الشخص الذى أرسلت اليه الاشارة حتى يمكن للجنة أن تحقق مدى هذا التدخل من جانب الموظف ، ومدى تأثيره على حرية الناخبين فى لجنة كفر السوالميه .

الوجه الثانى :

(أولا) اتصل بعلم الشيخ عبد المقصود قنديل مناصر مصطفى راضى بك أن رئيس اللجنة وعضو الداخلية فى لجنة بشتامى باتا فى ليلة الانتخاب فى كفر ربيع بلد المطعون فى صحة انتخابه وحضر المقر اللجنة على عربة صالح أبو حسين بك، فخالجه الشك فى عدم حياد رئيس اللجنة . وهذا الشك ظهر له جليا فى أثناء عملية الانتخاب ، إذ قبل فى عضوية اللجنة النهائية أمين قنديل افندى ، وهو شيخ بلد وصهر المطعون فى صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن ما أدعاه الطاعن غير صحيح ، حيث ثبت بمحضر

اللجنة المذكورة رداً على هـذه الواقعة ان رئيس اللجنة وعضو الداخلية باتا فى ليلة الانتخاب بمنزل محمود عبد الرحمن بك عمدة كفر ربيع ، فضلا عن أن هذه الواقعة فى ذاتها لا تأثير لها على عملية الانتخاب ، ولا تؤثر على حرية الناخبين . خصوصاً أن من بين أعضاء اللجنة النهائية الشيخ حامد مكاوى شمير الذى كان ممثلا لمصطفى راضى سليمان بك ، فلو أنه وقع على الناخبين ما يؤثر على حريتهم فى التصويت لأعترض عليه فى وقتها .

أما القول بأن انتخاب أمين قنديل افندى ، وهو شيخ بلد ، ضمن اعضاء اللجنة النهائية مخالف للقانون فغير صحيح ولا سند له من القانون ، إذ كل ما يتطلبه القانون فى مثل هذه الحالة أن يكون العضو مدرجا اسمه ضمن الناخبين الذين لهم حق التصويت فى دائرة اللجنة التى انتخبت فيها عضواً وليس فى قانون الانتخاب ما ينص على خلاف ذلك .

ثانياً — أن رجال البوليس كانوا يؤثرون على الناخبين لمصلحة المطعون فى صحة انتخابه بأن وقف الكونستابل داخل قاعة انتخاب وخلف باب القاعة وصار يملى على كل ناخب يدخل القاعة اسم عبد الله أبو حسين بك . ووقف خارج باب القاعة بعض العساكر والخفراء والعمدة ، فكانوا يؤثرون على الناخبين قبل دخولهم . ويرى الطاعن أن قانون الانتخاب يمنع أن يكون أحد المشايخ عضواً فى لجنة الانتخاب ، وذلك خشية التأثير على الناخبين .

وترى لجنة فحص الطعون بعد اطلاعها على محاضر اللجنة الفرعية المشار إليها أن ما ذكره الطاعن لا أساس له من الصحة من حيث التأثير المنسوب لرجال البوليس ، إذ لو كان هذا الأمر صحيحاً لاعترض عليه الناخبون أمام اللجنة . وقد سبق القول أنه كان بين أعضاء اللجنة النهائية من يمثل مصطفى راضى بك ، فكان واجب هذا العضو أن يعترض على التدخل ، لو أنه حصل فعلا . ولكنه وقع على محضر اللجنة مما يدل على عدم وقوع ما يدعيه الطاعن .

ثالثاً — إن رئيس لجنة بشتامى ندب نفسه عضواً فى لجنة الفرز ، ويقول الطاعن إن هذا دليل على عدم حياده .

ولجنة فحص الطعون بعد اطلاعها على محضر هذه اللجنة الفرعية ترى أن ما يدعيه الطاعن لم يقع بالطريقة التى صورها . إذ أن اللجنة الانتخابية هى التى اختارت رئيسها لتمثلها فى لجنة الفرز العامة ، ووقع جميع أعضائها بما يفيد ذلك ، ومن بينهم ممثل حضرة مصطفى راضى سليمان بك . وعلى هذا الاعتبار يكون القول بأن الرئيس ندب نفسه زعم غير صحيح ولا سند له فى الأوراق ، فضلا أن هـذه الحالة فى ذاتها ـ لو سلمنا جدلا بصحة ما ذكره الطاعن لا تأثير لها ولا تفيد ما قصده الطاعن عن عدم حياد رئيس اللجنة عند مباشرة عملية الانتخاب .

الوجه الثالث :

أولا - أن بعض أهالى كفر ربيع أخذت أصواتهم فى حين أنهم متغيبون فى مديرية البحيرة ومنهم أموات .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا القول عام لا دليل عليه ، إذ لم يبين الطاعن أسماء المتغيبين ولا عددهم ولم يقدم ما يثبت أن أشخاصاً متوفين استعملت أصواتهم .

ثانياً - أن حسن الحطيم أفندى عند ما توجه لاعطاء صوته فى اللجنة رقم ٧ مع بعض الناخبين من عزبته علم منهم أنهم وجدوا أسماءهم قد أشر أمامها بأنهم أعطوا أصواتهم ، على حين أنهم لم يصوتوا ، وأن أشخاصاً آخرين صوتوا بأسمائهم ، وأن حسن الحطيم أفندى وجه نظر اللجنة والسكرتير إلى ذلك .

وقد اطلعت لجنة فحص الطعون على محضرى لجنتى كفر ربيع فلم تجد فيهما أن أحداً لفت نظر رئيس اللجنة ألى شىء مما ذكره الطاعن .

الوجه الرابع :

أن عمدة كوم مازن وكفر الشيخ ودراجيل و بشتامى كانوا يروجون علنا و بلا مبالاة قبـل الانتخاب وفى أثناء عملية الانتخاب لمصلحة المطعون فى صحة انتخابه ، سواء بالتهديد أو بالوعيد الخ ما تضمنه هذا الوجه .

وقد رأت لجنة فحص الطعون أن ما نسب إلى العمد المذكورين فى هذا الوجه

من الطعن لادليل عليه وليس فى الأوراق مايؤيده ، خصوصاً ان معظم ما تضمنه هذا الوجه من مطاعن سبق أن ذكرت فى أوجه الطعن السالفة .

أما ماذكره الطاعن خاصاً بعمدة كوم مازن من أنه قدمت فى حقه شكوى بأنه يهدد الأهالى وأنه جرى تحقيق فى هذه الشكوى وثبتت صحتها بمعاقبتـه بغرامة ١٠٠ قرش وبانذاره و بأخذ تعهدعليه بعدم العودة إلى ذلك ، فقد رأت لجنة فحص الطعون ضرورة الاطلاع على هذه الشكوى لتعرف مدى تأثيرها على حرية الناخبين ، وعما إذا كانت وقائع هذه الشكوى تكوّن عملا مخلا بأحكام قانون الانتخاب من عدمه . وبالرجوع إلى أوراقها اتضح أن ثلاثة عشر شخصاً من كوم مازن قدموا شكوى بتاريخ ٢٣ أبريل سنة ١٩٣٦ لسعادة مدير المنوفية يشكون فيها من تدخل العمـدة والترويج لمصلحة المطعون فى صحة انتخابه . وقد تبين للجنة من تفاصيل الشكوى المذكورة أن ماتضمنته من أقوال عبـارة عن مجموعة من المزاعم المماثلةالتى لادليل عليها والتى لايمكن الوثوق بها . واللجنة ترجح أن الباعث عليها بعض الضغائن بين مقدمى الشكوى وعمدةالناحية المذكورة . وترى أن التصرف الادارى بمجازاةالعمدة أصبح كافياً لدفع مايمكن أن يتصور وقوعه من تأثير بعد ذلك ، وأصبح الناخبون بتوقيع العقوبة على العمدة وأنذاره بعـدم التدخل فى الانتخاب - إن صح ما نسب إلى العمدة من تدخل فى الانتخاب - أحراراً فى التصويت لمن يرغبون

الوجه الخامس :

إن رجال الادارة وعلى رأسهم مأمور المركز ومعاون البوليس كانوا يروجون للمطعون فى صحة انتخابه ، وكانوا يستدعون العمد والأهالى فى جنح الظلام و ينبهون عليهم بانتخاب المطعون فى صحة انتخابه .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه عبارة عن مزاعم ومطاعن لادليل عليها وسبق أن ذكرت فى الأوجه السابقة فلا حاجة للرد عليها .

لهذه الأسباب

تقترح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن واعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك .

الرئيس - هل توافقون على تقرير اللجنة ؟

(موافقة عامة).

الرئيس - إذن يقرر المجلس رفض الطعن وإعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم عبد الله أبو حسين بك (تصفيق) .

(٤)

الطعن المقدم من محمد عثمان خليل الشريف
فى صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمود همام حمادى بك

أشير إلى الكتاب الآتى :

« حضرة المحترم رئيس مجلس النواب

أتشرف بأن أرفع إلى حضرتكم تقرير لجنة فحص الطعون وتحقيق صحة النيابات عن الطعن المقدم فى صحة انتخاب حضرة النائب المحترم محمود همام حمادى بك ، رجاء عرضه على المجلس .

وقد انتخبت اللجنة حضرة النائب المحترم الاستاذ عمر عمر مقرراً لها .

وتفضلوا بقبول فائق الاحترام ؟ رئيس اللجنة

٢ سبتمبر سنة ١٩٣٦ محمد عبد الهادى الجندى »

الرئيس - الكلمة لحضرة المقرر .

حضرة النائب المحترم الاستاذ محمود صبرى (بالنيابة عن حضرة الاستاذ عمر عمر مقرر اللجنة) : أتلو على حضراتكم تقرير اللجنة :

« نظرت لجنة فحص الطعون هذا الطعن وتلخص نتيجة بحثها فيما يلي :

عمليـة الانتخاب

٩٨٣٩	مجموع أصوات من اشـتركوا في الانتخاب	
	٥١٥٢	عدد الاصوات التى نالها المطعون فى صحة انتخابه .
	٥٤٨١	« « « « « الطاعن
	٩٧٣٣	مجموع الاصوات الصحيحة
	٥٩	عدد « الملغاة
٩٨٣٩		

فى قبول الطعن شكلا :

قدم هذا الطعن فى الميعاد القانونى وهو مصدق عليـه وعلى ذلك يكون مقبولا شـكلا .

أوجه الطعن

تلخص أوجه الطعن فيما يلى :

الوجـه الأول :

يلخص هذا الوجه فى قول الطاعن أن بيده مستندات تدل على أن بعض الناخبين فى بعض اللجان الفرعية أعطوا أصواتهم لمنافسه مع أنهم من ذوى السوابق ، وأن هناك ناخبين متوفين تقدم آخرون بتذاكرهم وأعطوا أصواتهم . وأنه مستعـد لتقديم الادلة الرسمية على ذلك عند إجراء التحقيق .

ولجنة فحص الطعون ترى أن الطعن على قيد أسماء المحرومين من حق الانتخاب بسبب ارتكابهم الجرائم له مواعيد واجراءات نص عليها قانون الانتخاب وقد فوتها الطاعن على نفسه . هذا فضلا عن أنه لم يبين فى هذا الوجه الاشخاص المحكوم عليهم أو الجرائم التى عزاها اليهم. فثل هذا الطعن عام لايلتفت اليه . هذا عن الشطر الأول.

أما عن الشطر الثانى : وهو أن هناك ناخبين متوفين تقـدم آخرون بتذاكرهم وأعطوا أصواتهم ، فانه فضلا عن أن الطاعن لم يقدم دليلا على ما يدعيـه ، فانه لم يذكر أسماء هؤلاء المصوتين أو المتوفين أو اللجان التي تقدموا لها ، حتى تستطيع لجنة فحص الطعون أن تحقق دعواه فى هذا ، وأن تتحقق مما إذا كان عدد هؤلاء المتوفين يؤثر فى النتيجة العامة للانتخاب أم لا ، لأن الفرق بين الطاعن والمطعون فى صحة انتخابه ٥٧١ صوتا .

وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الثانى :

انه يظهر من مطالعة محضر لجنة الفرز أن صندوق اللجنة الفرعية رقم ١١ وجدت به تذاكر تزيد على العدد المؤشر أمامه بالحضور بكشوف الناخبين ، وأنه بالرجوع إلى محضر هذه اللجنة وجد أن عدد من أعطوا أصواتهم غير وارد به . ويستنتج الطاعن من هذا وقوع تلاعب في هـذا الصندوق . ويقول إنه شكا إلى النيـابة العمومية عدم سلامة الأختام .

وترى لجنة فحص الطعون أنه وإن كان قد فات اللجنة الفرعيـة أن تبين عدد من أعطوا أصواتهم ، فان لجنة الفرز العامة قد تداركت ذلك وأوضحته بمحضرها بما لا يتطرق اليه الشك . أما قول الطاعن بأنه شكا للنيابة العمومية عدم سلامة الاختام، فلا تلتفت لجنة فحص الطعون اليـه ، لأنه لو كان تبين للجنة الفرز أى تلاعب فى الأختام لأثبتت ذلك فى محضرها ، هذا إلى أنه ظاهر من محضر اللجنة الفرعية رقم ١١ أنها أثبتت أن مجموع الناخبين ١٢٧٨ ، وأن الأوراق التى لم تستعمـل عددها ٨٨٣ ، فيكون الفرق هو عدد الناخبين الذين أعطوا أصواتهم وهو ٣٩٥ . والثابت من محضر لجنة الفرز أن عدد من أعطوا أصواتهم ٣٩٦ بفرق صوت واحد عما هو مبين فى محضر اللجنة الانتخابية ، وهذا الصوت لا يترتب عليه بحال بطلان الانتخاب فى تلك اللجنة . يضاف إلى هذا أن أعضاء اللجنة الثلاثة المنتخبين باجماع الناخبين المعينين من قبل الطاعن والمطعون فى صحة انتخابه موقعون على محضر اللجنة .

وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الثالث :

انه عند فتح صندوق اللجنة رقم ١١ وجدت جميع تذاكره مطبقة تطبيقة واحدة ، ويقول الطاعن إن هذا مخالف لتعليمات وزارة الداخلية التى تقضى بأن تطبق الورقة ثلاث مرات لتكون ثمانية مربعات ، وأن هذا ثابت فى محضر لجنة الفرز .

ولجنة فحص الطعون ترى أن هذا الوجه لا قيمة له وأن طريقة طى الورقة اجراء غير جوهرى ، ولذلك يكون هذا الوجه غير مقبول .

الوجه الرابع :

إنه أعدمت قبل عمليــة الانتخاب كمية كبيرة من التذاكر ، وأن تحقيقاً جرى عن ذلك ضد شيخ البلد ، وأن هذا الاعدام أدى إلى تخفيض نسبــة الناخبين فى البندر ، وأن هذا كان لصالح منافسه .

وترى لجنة فحص الطعون أن هذا الوجه مبهم وغامض ، وليس فيــه أى بيان يمكن الاعتماد عليه لجعله أساساً للبحث والتحقيق .

وفضلا عن ذلك ، فان اعدام تذاكر الانتخاب — على فرض صحته — لا يمنع الناخبين من اعطاء أصواتهم بعد التحقق من شخصياتهم .

واذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه الخامس :

حرض عمدة الديابات ناخبى لجنتها الفرعيــة على التصويت لصالح المطعون فى صحة انتخابه ، وأنه قدمت بذلك شكاوى حققتها النيابة ، وأعطى أحد الناخبين صوته مزوراً فى عملية انتخاب اللجنة النهائية فقبض عليه واجرت النيابة تحقيقاً معه ، وثبت عليه أنه كان يريد التصويت لصالح المطعــون فى صحة أنتخابه . ويقول الطاعن إن هذا يدل على وجود طرق غير مشروعة استعملت فى هذه اللجنة .

وترى لجنة فحص الطعون أن الطاعن لم يبين وجه التحريض الذى ينسبة للعمدة ولا نوعه حتى تستطيع أن تتبين مدي هذا التحريض وأثره . وثابت من محضر لجنة الفرز أن الطاعن نال فى اللجنة الانتخابية المشار اليها ٣٥٠ صوتاً ونال المطعون فى صحة انتخابه ٣٥٣ صوتاً ، مما يدل على أن دعوى التحريض المنسوبة للعمدة - أن صحت - لم تنتج أثرها .

أما القول بأن أحد الناخبين أعطى صوته مزورا فهو قول لا يفيد الطاعن فى شيء لأن لجنة الانتخاب تداركت الأمر فى وقته وقبضت على الناخب وأبطلت صوته . وإذن يكون هذا الوجه مرفوضاً .

الوجه السادس :

أعطى ما يزيد على ٥٠٠ ناخب أصواتهم فى لجنة العمرة بدل متوفين وغائبين ومحكوم عليهم . ويقول الطاعن أنه سيقدم الدليل على ذلك عند ما تطلبه لجنة فحص الطعون .

وترى لجنة فحص الطعون أنه ظاهر من تكييف هذا الوجه بالصورة التى كيفه بها الطاعن ما لا يمكن أن يكون أساساً للتحقيق ما دام الطاعن لم يقدم الدليل على صحة دعواه .

وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه السابع :

أن أكثر صناديق اللجان لم تطبق أوراقها تطبيقاً قانونياً

ولجنة فحص الطعون تعتمد فى الرد على هذا الوجه على ما ردت به على الوجه الثالث . ويكون هذا الوجه مرفوضاً .

الوجه الثامن :

يلخص هذا الوجه فى دهشة الطاعن من أن محضر لجنة الفرز ورد به ان عدد

تذاكر المصوتين في اللجان التي حاز هو فيها الاغلبيــة وجد أقل ممــا هو مؤشر أمامه بالحضور بالــكشوف ، وأن عدد تذاكر المصوتين فى اللجان التى حاز فيها منافســه أغلبية وجد أكثر مما هو مؤشر أمامه بالكشوف .

ولجنة فحص الطعون بمراجعتها محضر لجنة الفرز تبين لها أن اللجنــة رقم ١٤ الانتخابية هى التى فرزت أوراقها تحت عنوان (ثامنا) من محضر لجنة الفرز. وبمراجعة محضر هذه اللجنة تبين لها أن عملية الانتخابات جرت صحيحة وأن عدد من صوتوا أمامها بلغ ٤٩٦ ، من ذلك ٣١ صوتا باطلا . وقد نال الطاعن فى هذه اللجنــة ٤٠ صوتا ، ونال المطعون في صحة انتخابه ٤٢٥ ، والثابت من محضر لجنة الفرز أن عدد من أعطوا أصواتهم يتفق تماما مع الوارد فى محضر اللجنة رقم ١٤

وعلى ذلك يتعين رفض هذا الوجه .

الوجه التاسع :

مؤدى هذا الوجه أن المطعون فى صحة انتخابه لايحسن القراءة والــكتابة .

وقد اختبرته لجنة فحص الطعون فى القراءة والــكتابة فوجدته يحسنهما .

وإذن يتعين رفض هذا الوجه .

ملحق للطعن

فى قبول ملحق للطعن شكلا :

قدم الطاعن ملحقا لطعنه مؤرخا فى ٧ يوليه سنة ١٩٣٦ وغير مصــدق عليه ، وعلى ذلك يكون غير مقبول شــكلا .

لهذه الاسبـــاب

تقترح لجنة فحص الطعون على المجلس أن يقرر رفض هذا الطعن واعلان صحة نيابة حضرة النائب المحترم محمود همــام حمادى بك ؟

الرئيس — هل توافقون على تقرير اللجنة ؟

(موافقة عامة) .

الرئيس - إذن تقرر رفض الطعن و إعلان صحة نيابة حضرة النائب محمود همام حمادى بك (تصفيق) .

جلسة الأربعاء ٢٩ جمادى الثانية سنة ١٣٥٥

(١٦ سبتمبر سنة ١٩٣٦)

تقرير لجنة اللائحة الداخلية والطعون

عن الطعن المقدم من الدكتور زكريا أبو ستيت فى حضرة الشيخ المحترم

بطرس خليل بطرس بك عن دائرة البلينا نمرة ٥

(المقرر حضرة الشيخ المحترم الأستاذ يوسف عبد اللطيف)

عن الطعن شكلا

بحثت اللجنة الطعن من حيث الشكل فوجدته مستوفياً للشروط الموضحة بالمادة ٥٧ من قانون الانتخاب فان الطاعن ناخب بدائرة البلينا وتوقيعه مصدق عليه والتقرير تقدم فى مدة الخمسة عشر يوماً التالية لاعلان نتيجة الانتخاب

عن الطعن موضوعاً

بنى الطاعن طعنه على ثلاثة أسباب تضمنت حصول مخالفة القانون وتهديد و إكراه إلى آخر ما جاء بالتقرير .

قال فى السبب الأول منها إنه حصلت مخالفة للمادة (٣٥) من قانون الانتخاب التى وضعت لضمان تمثيل كل مرشح فى لجنة الانتخاب الدائمة حتى يجرى الانتخاب صحيحاً و بعيداً عما يفسده من التزوير وخلافه . وأنه قد ترتب على هذه المخالفة

والأخلال عمداً بتنفيذ القانون أن تشكلت لجان عديدة تشكيلا غير قانونى وهذا مبطل لعملية الانتخاب .

ثم ذكر الطاعن ما حصل فى لجنتين هما لجنة ساحل بحرى ولجنة الشيخ مرزوق الوحيلية فقال عن الأولى ما يأتى :

قدم الشيخ احمد شعبان والشيخ احمد فرغل من ناخبي ناحية الساحل بحرى مركز البلينا نيابة عن احمد بك حميد ابو ستيت كشف المندوبين الخمسة لرئيس لجنة الساحل بحرى بمقر العمدة فى الساعة التاسعة من مساء يوم ٦ مايو فرفض استلامه وكلفهما باحضاره فى الصباح وفعلا قدماه له فى الساعة السابعة من صباح يوم ٧ مايو وتسلم صورة منه وأمضى على الأخرى بالاستلام ولما ابتدأت عملية الانتخاب استحضر المندوبين الخمسة وأخبرهم بأن الكشف تقدم بعد الميعاد القانونى وشكل اللجنة من ثلاثة من بينهم ابن عمدة الساحل البحرى الذى سيأتى عنه الكلام بعد والثلاثة ينتمون لبطرس بك .

وقال عن الثانية ما يأتى :

« قدم احمد بك حميد أبو ستيت كشفاً بأسماء الناخبين الخمسة للجنة الشيخ مرزوق ومن بينهم الشيخ عبد الرحمن حماد من الوحيلية تبع الشيخ مرزوق ولأغراض فى نفس عمدة الشيخ مرزوق رشدى افندى بطرس ابن أخ المرشح أوعز الى رئيس اللجنة بأن الشيخ عبد الرحمن حماد المذكور محروم من التصويت لسابق الحكم عليه وهذه دعوى باطلة لأن المذكور صوت فى انتخاب مجلس النواب ولم يصدر ضده أحكام مانعة من حق الأنتخاب وقد قبل الرئيس كلام عمدة الشيخ مرزوق وأخرج الشيخ عبد الرحمن من الكشف وبهذه الطريقة تشكلت اللجنة من أنصار بطرس بك دون سواهم ووصل العمدة إلى بغيته ولم يكن ثمة رقيب على التزوير والتلاعب وإفساد الانتخاب » .

وقد رأت اللجنة وفقاً للمواد ٥٧ من قانون الأنتخاب و ٢ و ٣ من اللائحة الداخلية لمجلس الشيوخ أن تجرى تحقيقاً يشمل على الأخص الوقائع التى ذكرت بشأن اللجنتين المذكورتين وأن تطلع على أوراق لجان الانتخاب لتتبين الحقيقة .

ولما كانت مدة الخمسة عشر يوماً المحددة بالمادة ٤ من اللائحة لتقديم التقرير لا تكفى لهذا العمل قد أخذت اللجنة أمر المجلس بمد هذه المدة .

وقد قامت اللجنة بعمل التحقيق والاطلاع على أوراق اللجان واتضح لها من ذلك ما يأتى ·

أولا — بالنسبة للجنة ساحل بحرى فان كشف المندوبين الخمسة المعينين من قبل احمد بك قد قدم الى رئيس اللجنة قبل الساعة ١٢ من مساء اليوم السابق على يوم الانتخاب كما يؤخذ من شهادة الشيخ احمد شعبان والشيخ احمد فرغل وشهادة رئيس اللجنة ومندوب الداخلية .

ثانياً — بالنسبة للجنة الشيخ مرزوق الوحيلية فانه تبين من شهادة الشيخ عبد الرحمن حماد أنه دخل قاعة انتخاب ضمن الخمسة المرشحين من قبل أحمد بك فالعمدة أخبر رئيس اللجنة بأنه ليس له حق الانتخاب لأنه محكوم عليه فى جناية فرئيس اللجنة أخرجه ولم يوافق على ترشيحه مع أن بيده تذكرة انتخابية وسبق أن أعطى صوته فى الانتخابات لمجلس النواب.

و بالرجوع الى أوراق اللجنة وجدت ورقة مؤشر عليها من رئيس اللجنة ومن العمدة رشدى افندى بطرس ابن أخى المطعون فى انتخابه نصها كالآتى :

« عبد الرحمن حماد خليفه حكم عليه بالحبس لمدة ٥ سنوات وعليه رأينا عدم ترشيحه للجنة الدائمة وأنه لم يمض المدة القانونية التى تخول له حق الانتخاب »

وظاهر جلياً من أوراق الانتخاب للجنة الدائمة أنه لو سمح للشيخ عبد الرحمن حماد بالاشتراك فى الانتخاب لكان هو وآخر يدعى محمد موسى أحمد من قبل احمد بك ممن ينالون أكثر الأصوات وكانت هناك اذن فرصة لتمثيل أحمد بك باللجنة الدائمة .

رأى اللجنة

نصت الفقرة الرابعة من المادة (٣٥) من قانون الانتخاب على أن لكل مرشح أن يعين خمسة من الناخبين يبلغ أسماءهم كتابة الى رئيس لجنة الانتخاب الوقتية فى

اليوم السابق على يوم الانتخاب وينتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة ليكونوا أعضاء فى اللجنة النهائية .

وبما أن كشف الناخبين المعينين من قبل احمد بك تقدم لرئيس اللجنة قبل الساعة ١٢ مساء من اليوم السابق على يوم الانتخاب فكان يتعين عليه قبوله لتقديمه فى الميعاد .

ونصت المادة (١٨) من قانون الانتخاب على أن لكل من أدرج اسمه فى جدول الانتخاب الحق فى الاشتراك فى الانتخاب .

ونصت المادة (١٩) على أن كل من قيد اسمه بالجدول وأصبح قيده فيه نهائياً يعطى شهادة بذلك .

وبما أن عبد الرحمن حماد مقيد اسمه بالجدول ويحمل شهادة تبيح له الحق فى أن ينتخب فكان يتعين على اللجنة الموقتة قبوله ضمن الخمسة المعينين بالكشف المقدم من قبل احمد بك ولهذا الشخص أن يشترك مع باقى المعينين من قبل المرشحين فى انتخاب ثلاثة من بينهم ليكونوا ضمن أعضاء اللجنة النهائية أما البحث فى كون هذا الرجل محروماً أو غير محروم من حق الانتخاب فهذا أمر خارج عن اختصاص اللجنة المؤقتة وعن اختصاص العمدة .

وبما أنه قد ترتب على استبعاد هذا الشخص بعد أن أجريت عملية الانتخاب فعلا وحاز فيها أربعة أصوات عدا صوته هو أن صار الثلاثة أعضاء الممثلون للمرشحين فى اللجنة النهائية جميعهم من فريق المطعون ضده وحرم أحمد بك المرشح من أن يمثل فى اللجنة كلية .

وحيث أن القانون قصد من الطريقة التى رسمها لانتخاب الثلاثة أعضاء إعطاء كل مرشح فرصة فى أن يكون له ممثل فى اللجنة النهائية ليطمئن على حسن سير عملية الانتخاب من جهة ولضمان منع التأثير على جمهور الناخبين من جهة أخرى . فأمر تشكيل اللجنة النهائية أمر جوهرى هام بحيث اذا شكلت تشكيلا غير قانونى وفات على المرشح الضمان سالف الذكر فان عملية الانتخاب تكون باطلة .

وحيث أنه قد اتضح فعلا أن المطعون ضده حصل على أصوات فى اللجنتين

المطعون فيهما تزيد كثيراً على الأصوات التي حصل عليها خصمه وكونت فرقاً يزيد عن الأصوات التي زاد بها المطعون ضده على المرشح الآخر احمد بك في جميع دوائر الانتخاب . فان الفرق بين الأصوات التي نالها بطرس بك وبين التي نالها احمد بك في اللجنتين المذكورتين هو ٥٨٦ صوتاً حالة أن الفرق بين الأصوات التي نالها بطرس بك والتي نالها احمد بك في جميع دوائر الانتخاب هو ٥٦٩ صوتاً وينتج من ذلك أنه باستبعاد أصوات اللجنتين المطعون فيهما يكون أحمد بك هو الحائز لأكثرية الأصوات بفرق قدره ١٧ صوتاً .

وحيث أن عدد الناخبين في اللجنتين هو ٢٢٢٠ ولم يحضر منهم إلا أقل من النصف كان من الجائز أنه لو تشكلت اللجنتان المذكورتان تشكيلا صحيحاً أن يحضر معظم من تخلفوا وينتخبوا أحمد بك أبو ستيت .

وحيث أن السبب الأول من أسباب الطعن اتضح منه ما يكفي لاثبات أن تشكيل اللجنتين سالفتي الذكر غير قانوني وأن ذلك مبطل لعملية الانتخاب فلا حاجة لبحث باقي الأسباب .

بناء عليه

قررت اللجنة قبول الطعن شكلا وفي الموضوع ببطلان انتخاب المطعون ضده وخلو المحل .

رئيس اللجنة

عبد الحكيم عسكر

الكتاب الرابع

الدساتير الاجنبية (١)

١ — دستور بلجيكا

مملكة دستورية نيابية برلمانية وراثية ذات دستور مسطور وجامد

(دستور سنة ١٨٣١ تعدل جزئياً فى سنة ١٨٩٣ و ١٩١٢ و ١٩١٦ و ١٩٢١)

السلطة التشريعية : يتولاها الملك بالاشتراك مع البرلمان وهو مكون من مجلس النواب Chambre des Représentants ومجلس الشيوخ Sénat .

مجلس النواب : ينتخب اعضاؤه بالاقتراع العام المباشر لمدة اربع سنوات ويتجدد تجديداً كلياً بعد هذه المدة — عدد النواب ١٨٧ .

يشترط فى الناخب أن يكون مواطناً قد أقام فى دائرة الانتخاب ستة شهور على الأقل بالغاً من العمر ٢١ سنة.

(ولأرامل ووالدات رجال الجيش الذين قتلوا فى الحرب العظمى وكذا النساء اللواتى اعتقلهن العدو حق الانتخاب)

ويشترط فى عضو مجلس النواب فوق ما تقدم أن يكون بالغاً من العمر ٢٥ سنة على الأقل.

طريقة الانتخاب : بالقائمة مع التمثيل النسبى .

لمجلس النواب وحده حق اتهـام الوزراء أما محاكمتهم فمن اختصاص محكمة النقض والابرام بجميع دوائرها مجتمعة ولا يمكن للملك العفو عن الوزير الذى يحكم عليه من محكمة النقض الا بناء على طلب أحد المجلسين.

---

(١) Voir Delpech et Laferrière: Les Constitutions Modernes. 4e Edition. Dodd : Modern Constitutions.

يمكن لمجلس النواب أن ينعقد فى حالة عدم انعقاد مجلس الشيوخ والعكس غير جائز بحيث يكون انعقاد مجلس الشيوخ باطلا إذا حصل فى غير دور انعقاد مجلس النواب .

مجلس الشيوخ : أعضاؤه ١٥٩ ينتخبون لمدة أربع سنوات ويتجدد هذا المجلس بعد هذه المدة تجديداً كلياً .

أما انتخابهم فيحصل بالطريقة الآتية :

٩٣ من الأعضاء ينتخبون بالاقتراع العام المباشر

و٤٤ منهم ينتخبون على درجتين بمعرفة مجالس المديريات

و ٢٢ منهم ينتخبون بمعرفة الأعضاء السابق ذكرهم بعد الفصل فى صحة انتخابهم .

يشترط فى أعضاء مجلس الشيوخ عموماً الشروط الواجب توفرها فى أعضاء مجلس النواب وأن يكونوا بالغين من السن ٤٠ سنة على الأقل . ويشترط فوق ذلك فى الشيوخ المنتخبين مباشرة (وعددهم ٩٣ كما تقدم) أن يكونوا من طبقات معينة تشبه طبقات مجلس الشيوخ المصرى والأيطالى . ويشترط فى الشيوخ المنتخبين بدرجتين بمعرفة مجالس المديريات (وعددهم ٤٤) ألا يختاروا ممن هم أعضاء بالمجالس المذكورة أو كانوا أعضاء بها فى خلال السنتين السابقتين .

ثم إن أبناء الملك أو امراء العائلة المالكة عند عدم وجود أولاد للملك يصبحون بقوة القانون أعضاء بمجلس الشيوخ عند بلوغهم الثامنة عشرة من العمر ولكن ليس لهم صوت معدود إلا بعد بلوغهم الخامسة والعشرين .

أحكام عامة للمجلسين : ينعقد البرلمان سنوياً فى شهر نوفمبر لمدة أربعين يوماً على الأقل قبل انتهاء الدور .

لكل مجلس حق اقتراح القوانين وتعديلها ورفضها ولكل منهما حق التحقيق وحق الفصل فى صحة نيابة أعضائه .

وفى كل دور انعقاد ينتخب كل مجلس رئيسه ووكيله كما أن كل مجلس مختص بوضع لائحته الداخلية المبينة لطريقة السير فى تأدية أعماله — ولا ينعقد أى مجلس انعقاداً صحيحاً إلا إذا حضره أغلبية الاعضاء المطلقة ولا يكون قرار المجلس صحيحاً إلا بأغلبية الآراء المطلقة وعند تساوى الأصوات يعتبر الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضاً .

لا يجوز الجمع بين عضوية أحد المجلسين وأية وظيفة حكومية عدا الوزارة .

كذلك لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ والنواب ولا الجمع بين عضوية البرلمان ومجالس المديريات .

حق الانتخاب اجبارى والممتنع عن استعمال هذا الحق يعاقب بالجزاءات التى سبق لنا شرحها فى كلامنا عن التصويت الأجبارى .

لكل عضو فى البرلمان حق السفر مجاناً على خطوط سكة حديد الحكومة من محل اقامته إلى العاصمة محل انعقاد البرلمان . ويتناول عضو مجلس النواب مكافأة قدرها ١٢٠٠٠ فرنك فى السنة بخلاف عضو مجلس الشيوخ فلا يتناول إلا ٤٠٠٠ فرنك فى السنة (بصفة مصاريف) — ولا يمكن مؤاخذة أحد أعضاء البرلمان لما يبديه فى المجلس من الآراء ولا يمكن فى أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أحد أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا باذن المجلس التابع هو له ما عدا أحوال التلبس .

ثم أن السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بالدستور (مادة ٢٥) .

ولا يجوز تفسير القوانين تفسيراً يقيد السلطات بوجه عام إلا بمعرفة السلطة التشريعية .

كذلك لا يمكن ايقاف العمل بالدستور بصفة كلية أو جزئية (مادة ١٣٠) .

تعديل الدستور : لا يجوز تنقيح الدستور إلا إذا إقترحت ذلك الهيئة التشريعية والملك فينحل المجلسان بعد هذا القرار بقوة القانون ثم يقرر المجلسان الجديدان بالاتفاق مع الملك موضوع التعديل ولا يكون هذا القرار نافذاً إلا إذا

حضر ثلثا الاعضاء في كل مجلس وصادقوا على التعديل بأغلبية ثلثي الآراء على الأقل .

الحكومة : الملك أسوة بالمجلسين له حق اقتراح واصدار القوانين وان كان للملك قانوناً حق الامتناع عن اصدار قانون (حق التصديق) الا أنه لا يستعمل هذا الحق عملا .

الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها .

الملك يدعو البرلمان للانعقاد العادى وله أن يدعوه لانعقاد غير عادى والملك يقرر فض الانعقاد .

وللملك حق تأجيل انعقاد البرلمان على أن لا يزيد هذا التأجيل عن شهر ولا أن يتكرر في الدور الواحد إلا بموافقة المجلسين وللملك حق حل المجلسين معاً أو أحدهما ويجب أن يشتمل أمر الحل على دعوة الناخبين فى خلال أربعين يوماً وعلى دعوة البرلمان للانعقاد فى خلال شهرين من تاريخ الحل .

ذات الملك مصونة لا تمس والوزراء وحدهم المسئولون وتوقيعات الملك يجب لنفاذها أن يوقع عليها وزير . وأوامر الملك شفهية كانت أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسئولية . ولا يلى الوزارة إلا بلجيكى — ولا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة .

للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات الا اذا كانوا أعضاء — ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته .

الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية ويعلن الحرب ويعقد الصلح ومعاهدات التحالف والتجارة ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

ومعاهدات التجارة أو التى تمس حقوق المواطنين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا اذا وافق عليها البرلمان — وكل تعديل فى أراضي الدولة لايكون إلا بقانون ولا يجوز فى أية حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة مناقضة للشروط العلنية .

للملك حق منح ألقاب الشرف ولا يمنح ذلك امتيازاً خاصاً لصاحبه ويمنح الملك الرتب العسكرية طبقاً للقانون — وله حق العفو وتخفيض العقوبة .

ثم أن حكومة بلچيكا برلمانية وجرى العرف على انه اذا اقترع البرلمان على عدم الثقة بالوزارة سواء أكان صراحة أم بعدم التصديق على الميزانية أو قانون آخر هام وجب عليها (أو على الوزير) أن تستقيل .

وقد يمنح لبعض الاشخاص نظراً لخدماتهم الجليلة لقب وزير دولة ministre d'Etat ويؤخذ رأيه فى الظروف الاستثنائية كما انه قد يوجد وزراء بلا وزارة .

٢ — دستور فرنسا

(فرنسا دولة نيابية برلمانية جمهورية بسيطة ذات دستور مسطور وجامد)

أصبحت فرنسا جمهورية من جديد عقب خلع نابليون الثالث فى ٢ سبتمبر سنة ١٨٧٠ وتأيد هذا النظام بالقوانين الدستورية الصادرة فى ٢٤ و ٢٥ فبراير و ١٦ يوليو سنة ١٨٧٥ وقد عدل هذا الدستور جزئياً فى يونية سنة ١٨٧٩ وأغسطس سنة ١٨٨٤ وأغسطس سنة ١٩٢٦ .

السلطة التشريعية — يتولاها رئيس الجمهورية مع البرلمان وهو مكون من مجلس النواب Chambre des Députés ومجلس الشيوخ Sénat .

مجلس النواب — ينتخب أعضاؤه لمدة أربع سنوات ويتجدد تجدداً كلياً آخر المدة وعدد أعضائه ٦١٦ ينتخبون بطريقة مباشرة بمعرفة جمهور الناخبين أى بدرجة واحدة .

ولكل فرنسى من الذكور بالغ من العمر ٢١ سنة حق الانتخاب (ورجال الجيش الذين فى الخدمة العاملة محرومون من حق الانتخاب) .

ويجب أن لا تقل سن عضو مجلس النواب عن ٢٥ سنة .

وقد تعدلت طريقة الانتخاب مراراً من سنة ١٨٧٥ للآن فأخذ قانون الانتخاب الصادر فى ٣٠ نوفمبر من تلك السنة بنظام الانتخاب الفردى scrutin uninominal

وفى سنة ١٨٨٥ أدخل نظام الانتخاب بالقائمة Scrutin de liste وفى سنة ١٨٨٩ عدل عنه الى الانتخاب الفردى كما فرض وقتئذ علي كل مرشح فى بحر الاسبوعين السابقين على الانتخاب أن يوقع اقراراً بترشيح نفسه لدائرة واحدة معينة فقط بحيث تعتبر الأصوات التى ينالها فى أية دائرة خلافها باطلة . وفى سنة ١٩١٩ أعيد نظام الانتخاب بالقائمة مع التمثيل النسبى ثم استعيض عنهما مرة أخرى بالانتخاب الفردى سنة ١٩٢٧ .

مجلس الشيوخ — مكون من ٣١٤ عضواً منتخبين لمدة تسع سنوات ويتجدد ثلث العدد كل ثلاث سنوات على التتابع — ولا تقل سن أعضاء هذا المجلس عن أربعين سنة ويحصل اختيارهم جميعاً بطريق الانتخاب على درجتين بواسطة لجان مؤلفة فى كل مديرية من نواب هذه المديرية وأعضاء مجلس المديرية والمجالس المركزية ومندوبين عن البلديات والمجالس المحلية فيها ثم ان امراء العائلات المالكة السابقة ممنوعون من الجلوس فى البرلمان .

وينعقد البرلمان فى يوم الثلاثاء الثانى من ينساير ما لم تصدر الدعوة للانعقاد قبل ذلك من رئيس الجمهورية ويستمر دور الانعقاد خمسة شهور سنوياً ولرئيس الجمهورية أن يدعو البرلمان للانعقاد وكذا تجب دعوته اذا طلب ذلك نصف أعضاء كل من المجلسين .

وللحكومة ولاعضاء البرلمان اقتراح القوانين ويمكن للحكومة أن تبدأ بعرضها على أى المجلسين ما عدا القوانين المالية Lois de finances فيجب عرضها على مجلس النواب ليقرها أولا .

وينعقد مجلس الشيوخ بهيئة محكمة عليا للنظر فى القضايا الخاصة بأمن الدولة ولمحاكمة رئيس الجمهورية أو الوزراء .

وينتخب فى كل دور انعقاد رئيس لكل من المجلسين — واذا اجتمع المجلسان بهيئة جمعية وطنية فالرآسة لرئيس مجلس الشيوخ .

وكل من المجلسين مختص بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وبسن لائحته الداخلية وبانتخاب الرئيس وأربعة وكلاء (وستة سكرتيرين للشيوخ وثمانية للنواب) .

ويتناول عضو البرلمان ٦٠ الف فرنك سنوياً ويمنح فوق ذلك رئيس كل من

المجلسين مصاريف إضافيــة للتمثيل . ولـكل عضو حق السفر على خطوط السكة الحديدية مقابل دفع مبلغ زهيد سنوياً .

ملحوظة : يوجد فى فرنسا مجلس دولة Conceil d'Etat أنشأه نابليون الأول وبقي من عهده واختصاصاته استشارية وقضائية وأعضاؤه على درجات :

Conseillers, Maitres des requêtes et auditeurs

وكلهم معينون بواسطة رئيس الجمهورية ووظيفة هذا المجلس إبداء الرأى فى المسائل المتعلقة بالادارة وهو المحكمة الادارية العليا التى تفصل فى القضايا المتعلقة بسير المصالح العمومية (Servces publics) .

الحـكومة - رئيس الجمهورية ينتخب كل سبع سنوات بالاغلبية المطلقة لاعضاء مجلسي النواب والشيوخ مجتمعين بهيئة جمعية وطنية وهو الذى يصـدر القوانين التى يقرها البرلمان ويتولى تنفيذها ويختار رئيس الوزراء الذى يكلف بتشكيل الوزارة وجرت العادة على اختيار الوزراء من أعضاء المجلسين وقد يختار بعض الوزراء من غير أعضاء البرلمان كوزراء الخارجية والحربية والبحرية ولكن هذا قليل الحصول .

ورئيس الجمهورية هو الذى يعين الموظفين فى الوظائف الملكيـة والعسكرية وله حق العفو وليس مسئولا إلا فى حالة الخيـانة العظمى أو بالنسبة للجرائم العادية التى لا علاقة لها بوظيفتـه وهو الذى يعقد المعاهدات مع الدول الاجنبية ولـكن هناك معاهدات عديدة كالمعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضي الدولة أومستعمراتها يجب التصديق عليها من الهيئة التشريعية. وليس له أن يعلن حرباً بغير رضاء المجلسين وكل أمر صادر من الرئيس يجب أن يوقع عليه وزير .

ولرئيس الجمهورية حق حل مجلس النواب لكن بموافقة مجلس الشيوخ واذا خلا محل رئيس الجمهورية فيجتمع المجلسان فوراً لانتخاب رئيس جديد - كما أن للرئيس حق تأجيل انعقاد البرلمان ولكن لا يصح أن يزيد التأجيل عن شهر ولا أن يتكرر أكثر من مرتين فى الدور الواحد .

كذلك له حق إيقاف التشريع VETO فى خلال شهر من عرض القانون عليه فاذا استعمل حقه فى الاعتراض يعاد القانون للبرلمان لاعادة النظر فيه فاذا صـدق عليه البرلمان بعد ذلك ولو بأغلبية عادية صار واجب التنفيذ .

أما الوزراء فيدير كل منهم أعمال وزارته الخاصة وكل منهم مسئول أمام البرلمان كما أن الوزراء مسئولون أمامه بالتضامن عن السياسية العامة للحكومة وكثير من الوزارات الفرنسية فى الوقت الحاضر تشتمل على وكلاء برلمانيين وقد جرى العمل كما رأينا على اعتبار الوزارة مسئولة أمام كل من مجلس النواب ومجلس الشيوخ

٣ - دستور انجلترا

(انجلترا مملكة دستورية نيابية برلمانية وراثية ذات دستور غير مسطور مرن)

السلطة التشريعية : السلطة التشريعية يتولاها الملك مع البرلمان وهو مكون من مجلس العموم House of Commons ومجلس اللوردات House of Lords - ينعقد البرلمان بناء على دعوة الملك بعد استشارة مجلس الملك الخاص Privy Council وتصدر هذه الدعوة قبل التاريخ المعين للانعقاد بعشرين يوماً على الاقل - والدور العادى للانعقاد يمتد من ٢٠ فبراير الى أواسط أغسطس وينتهى الدور بأمر من الملك - وكل مشروع قانون لم يصدق عليه أحد المجلسين على الأقل فى الدور يسقط.

مجلس العموم : ينتخب أعضاء هذا المجلس على طريقة الانتخاب الفردى المباشر أى بدرجة واحدة لمدة خمس سنوات بحيث يتجدد تجدداً كلياً بعد هذه المدة - وقد تقرر فى أغسطس سنة ١٩١١ The Parliamentacl Act أن القوانين المالية Money Bills اذا لم يصادق عليها مجلس اللوردات بغير تعديل تنفذ اذا أجازها الملك بعد موافقة مجلس العموم ، ولا بد من عرض هذه القوانين أولا على مجلس العموم الذى له حق الموافقة عليها أو تخفيضها وليس له حق زيادتها ولا اقتراحها . أما مشروعات القوانين الأخرى غير المالية وغير التى تقرر مدة اطالة النيابة فانه اذا وافق مجلس العموم عليها وأرسلها الى مجلس اللوردات فرفضها هذا الاخير فعلى مجلس النواب أن يعيدها اليه ثانية وثالثة وبعد اقرارها فى ثلاثة أدوار متعاقبة Sessions فاذ أصر مجلس اللوردات على رفضه وكان قد مضى على مشروع القانون موضوع البحث سنتان أصبح قانونا نافذ المفعول . وكل هذه القوانين يجب ارسالها لمجلس اللوردات قبل انتهاء الدور بشهر على الأقل . ولا فرق بين حصول الاقرار من مجلس نواب واحد أو أكثر (كأن

تكون انتهت مدة المجلس الاول طبيعة أو بطريق الحل واعيد انتخاب مجلس آخر أقر المشروع) - والخلاصة أن مجلس النواب أصبحت له الكلمة النافذة فى القوانين المالية وغير المالية - ولذلك كما رأينا أسباب تاريخية وعقلية فمن أهم الأسباب التاريخية فى نظام انجلترا مثلا أن مجلس نوابها قد منح منذ القرن الرابع عشر حق الاستئثار بوضع الضرائب وتعديلها وأن مجلس اللوردات وراثى لا يتصل بالشعب . ومن أهم الاسباب العقلية انه اذا علق فرض الضرائب على قبول المجلسين تعطلت أعمال الحكومة فلا بد من انفراد أحد المجلسين بذلك وأحقهما بالانفراد المجلس الأدنى الممثل للأمة. وعلى ذلك يكون قانون أغسطس سنة ١٩١١ آنف الذكر قد قضى على البقية الباقية لمجلس اللوردات من حق المعارضة - وقبل ذلك (أي قبل سنة ١٩١١) كان من الجائز أنه عند وقوع الخلاف بين مجلس العموم ومجلس اللوردات وأصر مجلس اللوردات على رأيه وبقى مجلس العموم حائزاً لثقة الأمة بأن تطلب الحكومة من الملك أن ينشىء فى مجلس اللوردات مناصب جديدة كافية لتغليب كفة الموافقين على كفة المعارضين . ولمعرفة ما اذا كان مجلس النواب لايزال حائزاً لثقة الامة يجب الرجوع الى رأى الأمة فى المشكلة القائمة وذلك بحل مجلس النواب وتجديد الانتخاب فاذا كانت نتيجة الانتخاب الجديدة عودة الأكثرية للحزب الذى كان غالباً بالمجلس كان ذلك دليلا على تأييد الأمة له .

ومجلس العموم مكون من ٦١٥ عضواً منتخبين جميعاً بدرجة واحدة ولا تقل سن كل عضو فيه عن ٢١ سنة ثم أن رجال الدين واللوردات لا ينتخَبون ولا ينتخِبون كما أنه لا يجوز انتخاب الموظفين ولا متعهدى التوريد للحكومة - وبمقتضى قانون إصلاح الانتخاب الصادر فى سنة ١٩١٨ أبيح انتخاب النساء لمجلس العموم وجلست أول امرأة بهذا المجلس (لادى أستور) فى ديسمبر سنة ١٩١٩ - ثم ان عضو مجلس العموم يتناول دون عضو مجلس اللوردات مكافأة سنوية قدرها ٤٠٠ جنيه تقرر رفعها فى سنة ١٩٣٧ الى ٦٠٠ جنيها .

والناخبون من الذكور يجب أن لا تقل سنهم عن ٢١ سنة والنساء ٣٠ هذا بحسب قانون انتخاب سنة ١٩١٨ أما منذ سنة ١٩٢٨ فالسن الأنتخابية

واحدة للجنسين ويشترط أيضاً فى الناخب أن يكون مقيما فى مسكن لا تقل أجرته عن عشرة جنيهات سنوياً فى نفس المقاطعة التى يستعمل حق الانتخاب فيها أو فى المقاطعة المجاورة لها

ولا يشترط إقامة النائب فى دائرة انتخابه وذلك مما يجعل انتخاب الاكفاء غير المقيمين فى دائرة الانتخاب ممكناً وانما يشترط على من يرشح نفسه للنيابة أن يدفع أمانة قدرها ١٥٠ جنيهاً ترد اليه إذا حصل على عدد معين من الأصوات (١/٨ أصوات الدائرة على الأقل).

وبما أن حكومة انجلترا برلمانية فأذا اقترع مجلس العموم على عدم الثقة بالوزارة صراحة أو بعدم التصديق على قانون هام تعرضه الحكومة وجب عليها أن تستقيل الا اذا فضلت حل مجلس العموم واستفتاء الأمة عن طريق انتخابات جديدة. وللحكومة وحدها حق اقتراح القوانين المالية وتعرض على مجلس العموم أولا أما القوانين الأخرى فيمكن اقتراحها بمعرفة أى عضو من البرلمان والبدء بعرضها على أى المجلسين .

ورئيس مجلس العموم The Speaker ينتخب مدى أجل البرلمان أى لمدة الفصل التشريعى كله إلا إذا استقال أو توفى وقد جرت العادة على تجديد انتخابه حتى ولو تغير الحزب الغالب فهو معتبر حكما أكثر منه زعيما فليس له سلطة تعيين اللجان (كما هو الحال بالنسبة لرئيس مجلس نواب الولايات المتحدة) ولا يبدى رأيه فى المناقشات إلا إذا تساوت الأصوات فيرجح الكفة ، ثم أن سلطته فى حفظ النظام كبيرة فهو الذي يقرر الاقتراع على اقفال باب المناقشة فى موضوع ما وله أن يمنع من الكلام العضو الذى يصر على التكلم خارج موضوع المناقشة ، وقرارات الرئيس فى مسائل حفظ النظام نهائية أى انها لا تحتاج لنفاذها إلى تأييد المجلس .

ويحل محل الـ Speaker عند غيابه Chairman of Committee وهو يعين بمعرفة الوزارة فى مبدإ كل دور انعقاد وهو الذى يرأس مجلس العموم إذا انعقد بهيئة لجنة فأذا غاب يحل محله الوكيل المنتخب Deputy Chairman .

ومجلس العموم هو الذى يفصل فى توفر الشروط فى عضو المجلس من عدمه — أما الفصل فى صحة اجراءآت الانتخاب ذاتها فمن اختصاص قاضيين من محكمة لندرة

العليا ينتخبهما باقى قضاة هذه المحكمة لهذا الغرض وتقوم هذه المحكمة (أى القاضيين) قبل الفصل فى الموضوع بأجراء التحقيق اللازم فيه .

ومجلس العموم هو الذى يتهم الوزراء وكبار الموظفين — ولا يمكن التخلى عن عضوية مجلس النواب (أى لا تقبـل الاستقالة من العضوية) إلا بالتوظف — وينعقد مجلس العموم انعقاداً صحيحاً إذا حضره أربعون عضواً على الأقل .

ولا يجوز القبض على أحد الاعضاء فى أثناء الدور الا بأذن المجلس التابع هو له ما عدا أحوال التلبس — ولأعضاء المجلس حق التكلم بغير استئذان الرئيس وممنوع قراءة الخطب وانما يمكن الاستعانة بمذكرات .

مجلس اللوردات : اكثر أعضاء مجلس لوردات انجلترا يتلقون منصبهم بالوراثة وليس فيهم سوى خمسة يعينون لمدة حياتهم من رجال القانون Law Lords ليمدوا المجلس بآرائهم عنـد انعقاده بهيئة محكمة و ٢٦ من رجال الدين يعينون لمدة حياتهم كذلك و ١٦ عضواً منتخبين من بين أعيان اسكتلنـدا و ٢٨ من أعيان ايرلندا أصبح عددهم الآن ١٦ فقط بعد انفصال ارلندا الحرة . ولكل شخص يمنح لقب اللوردية الوراثية حق الجلوس فى مجلس اللوردات — وعدد أعضاء هذا المجلس الآن يبلغ ٧٦٨ عضوا وينعقد انعقاداً صحيحاً إذا حضر ثلاثة من أعضائه على الأقل ويجوز للورد الغائب أن يوكل غيره فى إبداء الرأى .

رئيس مجلس اللوردات هو اللورد شانسلر "Lords Chancellor" وهو وزير الحقانيـة فى الواقع ويرأس أيضاً هذا المجلس إذا انعقد بهيئة محكمة . وسلطة هذا الرئيس أضعف من سلطة رئيس مجلس النواب فلا يمكنه منع العضو من التكلم وليس له حرية حفظ النظام إلا بقرار من المجلس .

لمجلس اللوردات اختصاص قضائى لمحاكمة الوزراء وكبار الموظفين — ولهـذا المجلس الحق في أن يجلس بهيئة محكمة استئناف لاعادة النظر فى الأحكام الصادرة من المحاكم العادية ويرجع هذا الاختصاص الى العهد السابق إذ كان القضاة يكونون ما يعرف بمجلس الملك ، ولا يجلس عادة فى هذه الحالة مع الرئيس (اللورد شانسلر) سوى اللوردات من رجال القانون — ويجوز انعقاده بهـذه الصفة ولو كان مجلس

العموم منحلاً أو مؤجلاً ولـكن المجلس غير مختص بالنظر فى الاستئنافات التى ترفع عن الأحكام الصادرة من محاكم المستعمرات أو الأملاك البريطانية - وليس لمجلس اللوردات حق اقتراح القوانين المالية ولا تعديلها ولا يوقف رفضه إياها نفاذها متى صدق عليها الملك كما تقدم .

الحـكومة : الملك يصدق على القوانين وله حق الامتناع عن التصديق عليها بصفة مطلقة (Droit de sanction) ولـكن هذا الحق غير مستعمل عملاً لتقدم النظام البرلمانى فى انجلترا - كذلك للملك حق تأجيل انعقاد البرلمان وحل مجلس العموم - والقاعدة الدستورية فى انجلترا ان الملك يختار الوزراء من أعضاء الحزب الغالب فى البرلمان . ولا يجوز للوزير أن يجلس ولا أن يكون له رأى معدود إلا فى المجلس التابع هو له . ومن هنا نشأت طريقة تعيين وكيل برلمانى للوزارة من بين أعضاء المجلسين ليمثل الوزير فى المجلس الذى لا يستطيع الجلوس فيه ويسقط من منصبه بسقوط الوزارة ويعد من هيئة الوزارة ولو أنه ليس من هيئة مجلس الوزراء هذا بخلاف الوكيل الدائم permanent under secretary of state الذى يعتبر موظفاً كغيره من الموظفـين يسرى عليه قانون التأديب وغيره .

٤ — دستور الولايات المتحدة

(جمهورية متحدة مركزياً غير برلمانية ذات دستور مسطور وجامد)

شكل حكومة الولايات المتحدة مؤسس على دستور ١٧ سبتمبر سنة ١٧٨٧ وقد عدل هذا الدستور فى عشر مواضع بتاريخ ١٥ دسمبر سنة ١٧٩١ وصـدر التعديل الحادى عشر فى ٨ يناير سنة ١٧٩٨ والثانى عشر فى ٢٥ سبتمبر سنة ١٨٠٤ والثالث عشر فى ١٨ دسمبر سنة ١٨٦٥ وهو التعديل الذى بمقتضاه ألغى الرق . أما التعديل الرابع عشر فكان فى ٢٨ يونيه سنة ١٨٦٨ والخامس عشر فى ٣٠ مارس سنة ١٨٧٠ وبه سوى فى الحقوق بين جميع سكان الولايات المتحدة البيض منهم والسود . والسادس عشر فى سنة ١٩١٣ وبه أبيح فرض ضريبة على الأيراد وحصل التعديل السابع عشر فى ٣١ مايو سنة ١٩١٣ والثامن عشر فى ٢٩ يناير سـنة ١٩١٩ وبه

حرمت الخمور وقد الغى والتاسع عشر فى ٢٦ أغسطس سنة ١٩٢٠ وبه أصبح للنساء حق الأنتخاب أسوة بالرجال الخ . وبلغ مجموع هذه التعديلات للآن ٢١ تعديلا .

السلطة التشريعية : يتولاها مؤتمر الولايات المتحدة Congress وهو مكون من مجلسين : مجلس الشيوخ Senate ومجلس النواب House of Representatives

مجلس النواب : انتخابه مؤسس على النسبة العددية غير منظور فى ذلك إلى ما يصيب كل ولاية من النواب وينتخب أعضاؤه بطريق الاقتراع العام لمدة سنتين ويتجدد بعد هذه المدة تجدداً كلياً - ولكل مواطن رجلا كان أو امرأة بالغ من العمر ٢١ سنة الحق فى الانتخاب . ويشترط فى الناخب الأقامة فى دائرة الأنتخاب مدة تختلف باختلاف الولايات بين ثلاثة شهور وسنتين ويشترطون فى بعض الولايات فى الناخب معرفة القراءة والكتابة ومثل هذا القيد يؤدى فى الواقع إلى حرمان السود من التمتع بهذا الحق بغير أن يتعارض ذلك مع النص الدستورى القاضى بالمساواة .

ويشترط فى عضو مجلس النواب الأقامة سبع سنوات على الأقل بالولايات المتحدة وسن ٢٥ سنة ولا يجوز انتخابه إلا فى الدائرة التى بها موطنه.وقدانتقدبرايس BRYCE هذا الشرط باعتبار أنه سبب لانتخاب غير الأكفاء فى الدوائر التى قد تخلو من أكفاء ومن جهة أخرى تحول دون انتخاب بعض الأكفاء فى الدوائرالتى يكثر فيها هؤلاء وقد يكون عدد هؤلاء الأكفاء أكثر مما يخصصه القانون لتمثيل هذه الدائرة . فتكون النتيجة أن لا يتسع المجال لانتخابهم بينما ينتخب فى دوائر أخرى أشخاص أقل منهم كفاءة - وقاعدة الأنتخاب بوجه عام تختلف باختلاف كل ولاية- ولمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء .

ينتخب رئيس مجلس النواب Speaker لمدة سنتين ويختار عادة من الحزب الغالب وله سلطة تعيين اللجان ويتناول ١٢٠٠٠ ريال فى السنة .

ولا يجوز لهذا المجلس الأقتراع على عدم الثقة بالوزارة لأن حكومة الولايات المتحدة رئيسية غير برلمانية فالوزارة فيها غير مسئولة أمام البرلمان .

عدد النواب الذين يمثلون كل ولاية فى مجلس النواب يتناسب مع عدد سكان

هذه الولاية فهناك ولايات يمثلها نائب واحد وولاية يمثلها ثلاثة وار بعون نائباً ومجموع النواب الآن ٤٣٥ بنسبة نائب واحد لكل ٢٣ الف سا كن تقريباً .

مجلس الشيوخ (السناتو) : ينتخب أعضاء هذا المجلس (وعددهم ٩٦) بنسبة ممثلين اثنين لكل ولاية من الولايات المتحدة الثمانية والأربعين سواء أكانت ولاية كبيرة أم صغيرة أى بغض النظر عن النسبة العددية للسكان بخلاف مجلس النواب - وفائدة هذه المغايرة فى تكوين المجلسين ظاهرة في أن المجلس الأعلى بهذه الطريقة التى تجعله ممثلا للولايات بالتساوى يمكنه أن يلطف من استبداد الولايات الكبرى بالولايات الصغرى الناشىء من كثرة نواب تلك وقلة نواب هذه في المجلس الأدنى (النواب) . وأعضاء مجلس السناتو ينتخبون الآن بالاقتراع العام لمدة ست سنوات و يتجدد ثلث هذا المجلس كل سنتين .

و يختلف التشريع فى الولايات المتحدة عنه فى انجلترا من وجهة أن فى الولايات المتحدة يجب أن يقدم كل مشروع قانون للمجلس من أحد أعضائه أو من أحد أعضاء مجلس السناتو اذا كان الاقتراح معروضاً على هـذا المجلس لأنه ليس للحكومة هناك حق أقتراح القوانين . وأما فى انجلترا فأغلب القوانين تحضر وتعرض من جانب الحكومة . و يتشابه التشريع فى الولايات المتحدة بمثيله فى انجلترا فى نقطة أن كل تشريع يتضمن تحميـل الاهالى أى عبء مالى يجب أن ينشأ أولا فى مجلس النواب ولكن لمجلس الشيوخ الأمريكى حق التعديل فيه أسوة بالقوانين الاخرى (١) .

ويشترط فى عضو هذا المجلس (الشيوخ) أن يكون قد أقام بالولايات المتحدة تسع سنوات على الأقل وأن يكون بالغاً من العمر ثلاثين سنة على الأقل .

ولمجلس السناتو فوق سلطته التشريعية الحق فى التصـديق على المعاهدات ولا ترفض معاهدة صدق عليها الرئيس إلا بأغلبية ثلثي الاعضاء . ولهذا المجلس التصديق على التعيينات الهامة التى يجريها الرئيس وله أن يرفض التصديق عليها - وله حق التعديل والرفض حتى فيما يتعلق بالقوانين المالية .

وينعقد هذا المجلس بهيئة محكمة عليا للفصل فى أحوال الخيـانة العظمى وغيرها

---

(١) بعكس مجلس اللوردات الذى فقد سلطته فى المسائل المالية منذ سنة ١٩١١ .

التى تنسب للموظفين ولرئيس الاتحـاد نفسه (رئيس الجمهورية) ولـكن لا يجوز لها أن تحكم إلا بالعزل من الوظيفـة والحرمان من الحقوق الوطنية .

وكل من المجلسين يفصـل فى صحة نيابة أعضائه ولا يلغى انتخاب عضو إلا اذا أقر ذلك ثلثا الاعضاء على الأقل .

ومرتب كل عضو فى أى المجلسين يبلغ ٧٥٠٠ ريال فى السنة مع علاوة اضافية تتناسب مع بعد المسافة نظير مصاريف الانتقال .

ولا يجوز لعضو أي المجلسين مدة نيابته أن يتولى أية وظيفة مدنية كما انه لا يجوز لأى موظف ولو كان وزيراً أن يجمع بين وظيفته وعضوية أى المجلسين ولذلك قد يحدث أحيانا أن يكون الوزير تابعاً لحزب ليست له الاغلبية فى البرلمان ولا أهمية لذلك إذ ان الوزراء لا يحضرون القوانين ولا يدافعون عنها ولا يشتركون فى مناقشات المجلسين.

الحكومة : رئيس الجمهورية ينتخب هو ووكيله على درجتين ولمـدة أربع سنوات يكون فى خلالها غير قابل للعزل إلا بطريق الاتهام البرلمانى Impeachment وذلك فى حالة ارتكابه جريمة الخيانة العظمى أو الرشوة أو جريمة هامة من هذا القبيل ويقوم بالاتهام فى هذه الأحوال مجلس النواب امام مجلس الشيوخ الذى ينعقد بهيئة محكمة يرأسها كبير القضاة . ويشترط لقرار العزل أن يصدر بأغلبية مكونة من ثلثي الآراء . وانتخاب رئيس الجمهورية يحصل بالطريقة الآتية : —

كل ولاية تختار عدداً من المندوبين ينتخبون بحسب قانون الانتخاب الخاص بالولاية وعدد هؤلاء المندوبين يعادل مجموع عدد النواب والشيوخ الذين يمثلون هذه الولاية فى المؤتمر . فيجتمع هـؤلاء المندوبون فى عواصم ولاياتهم لانتخاب الرئيس وتفرز أصواتهم وتجمع امام المؤتمر . ولكى لا يكون هؤلاء المنتخبون تحت تأثير حزب مخصوص أو مدفوعين بعامل المصلحة الخاصة اشترط أن لا يكونوا من أعضاء مجلس الشيوخ ولا مجلس النواب ولا من موظفى الحكومة .

ويشترط فى الرئيس أن يكون مواطناً وسنه ٣٥ سنة على الأقل وان يكون قد أقام بالولايات المتحدة ١٤ سنة على الأقل . وهو ليس بعضو فى أى مجلس نيابى بل

يكون هيئة مستقلة ينتخبها الشعب ليكون رقيباً على المصلحة العامة - لا يجوز له منح رتب أو ما يماثلها - وله حق العفو وتخفيض العقوبة إلا فى حالة الـ "Impeachment" .

والرئيس هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية والمليشيا (المتطوعة) . ووكيل الرئيس هو رئيس مجلس الشيوخ بقوة القانون واذا استقال الرئيس أوتوفى يصبح وكيله رئيساً للمدة الباقية من الاربع سنوات وفى هذه الحالة ينتخب للمدة الباقية لمجلس الشيوخ رئيس آخر .

وتدار شئون الحكومة بواسطة عشرة وزراء يكونون هيئة الوزارة يختارهم الرئيس، ولابد نظريا من تصديق مجلس الشيوخ على تعيينهم [١] وكل منهم يدير شئون وزارته وهو خاضع لرئيس الجمهورية مباشرة ويبقى فى وظيفته طالما هو متمتع برضاء الرئيس فالوزراء تابعون للرئيس مباشرة وليسوا مسئولون أمام الهيئة التشريعية فلا يجوز للبرلمان اسقاط الوزارة كما أنه لا يجوز للرئيس حل البرلمان ولا تأجيل انعقاده انما له حق الاعتراض التشريعى (Veto) فى ظرف عشرة أيام فاذا وافق المجلسان من جديد على القانون بأغلبية ثلثى أعضاء كل من المجلسين نفذ القانون رغم معارضة الرئيس . وقد انتقد الاستاذ اسمان هذا النظام باعتبار ان رئيس الجمهورية يستطيع بهذا الحق قبر القانون لتعذر الوصول الى هذه الأغلبية ولكن أثبت العمل عكس ذلك.

ثم أن الحكومة المركزية Central تمتد سلطتها على مسائل الضرائب العامة والمعاهدات والعلاقات الخارجية والجيش والبحرية والى حد محدود على المليشيا - كذلك تمتد سلطتها على التجارة سواء أكانت خارجية أم بين بعض الولايات وبعضها ومسائل البريد والعملة والموازين والمكاييل وتحقيق وعقاب الجرائم المضرة بأمن حكومة الولايات المتحدة .

ملحوظة : رأينا أن دستور الولايات المتحدة يخول محاكمها حق اهمال كل عمل أو قانون مخالف للدستور مهما كان مصدره وهذه ضمانة كبرى للأفراد .

---

(١) لكن جرى العرف من زمن طويل كما رأينا على ترك الرئيس حراً فى أختيار وزرائه .

كلمة
في اللوائح الداخلية (١)

نظام المجالس التشريعية — لابد لحسن سير الأعمال بالمجالس التشريعية من نظام يقف بالأعضاء عند حد المناقشة المقبولة فلا يتطوحون في ميادين الجدل الذي لاطائل تحته ولا يتعجلون في سن القوانين قبل أن تستوفى حقها من البحث والتمحيص. وقد علمنا أن المجالس التشريعية كبيرة العدد فاذا لم يوجد نظام يبين طرق المناقشة والمداولة والتصويت سادت الفوضى بين الأعضاء وضاع الوقت على غير جدوى ولهذا اعتادت المجالس أن تضع لنفسها لوائح داخلية تتضمن النظام الواجب اتباعه. ومن أهم قواعد النظام المتعارف بين المجالس : ١) أن يتلى كل قانون عدداً من المرات في جلسات مختلفة فيتلى أول مرة اجمالا ثم تحدد له جلسة مقبلة تدور المناقشة فيها مادة فادة ويعدل مايرى المجلس تعديله فيه وقد تحدد له جلسة ثالثة لمناقشته ووضعه في القالب النهائي وفائدة تعدد القراءات أنها تمكن المجالس من فحص القانون فحصاً تاماً فلا يصدر القانون تحت تأثير العوامل الوقتية. ٢) أن تشكل لجان من بين أعضاء المجلس يختص كل منها بدرس جزء من المشروعات التي ترفع الى المجلس مابين مالية وزراعية وصناعية ومنافع عمومية ... الخ والغالب أن يراعي في تشكيل اللجان أن يكون بين أعضائها رجال من ذوي الخبرة الفنية بالأمور التي تختص بدراستها وهذا النظام متبع في الولايات المتحدة وفرنسا وبلجيكا ومصر وغيرها(٢) — وفائدته أنه يسهل نظر عدة مشروعات في وقت واحد ويوفر على المجالس وقته ويضمن حسن فحص القوانين. وآراء اللجان غير نهائية فللمجلس تعديل مايرى

(1) Voir. Moreau et Delpech, Réglements des assemblées législatives
Eugène Pierre : Droit politique et parlementaire
Esmein, Duguit, Hauriou : (Droit Constitutionnel).

(2) Voir : Joseph – Barthélemy : Essai sur le Travail parlementaire et le Système des Commissions, Paris 1934.

تعديله منها إلا أنه قلما تعـدل المشروعات تعديلا جوهريا بعد خروجها من اللجان .

٣) أن يكون ثمت طريقة لايقاف المناقشـة عند حد معلوم والمتبع فى ذلك أن يقترح أحد أعضاء اقفال باب المناقشـة فاذا وافق رئيس المجلس على طرح هذا الاقتراح وأيدته الأغلبية وجب ايقاف البحث ومن هذا القبيل ايضاً أن يقرر المجلس من بادىء الأمر تحديد زمن المناقشة فى موضوع معين كما هو متبع فى انجلترا .

وقد منح الدستور المصرى بالمادة ١١٩ لكل مجلس حق وضع لائحته الداخلية

ومما تعرضت لتنظيمه هذه اللوائح التفريق بين مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة والمشروعات المقدمة من الأعضاء على نحو ما اوضحناه - (مواد ٧٢ و ٧٥ نواب و ٧٥ و ٧٨ شيوخ)[1].

وقد نظمت هـذه اللوائح أيضاً توجيه الأسئلة والاستجوابات وأخذ الآراء وكيفية المحافظة على النظام وتكوين مكتب ادارة كل مجلس من رئيس ووكلاء وسكرتيرين ومراقبين .

العلاقة بين المجلسين — نصت المادة ١٠٦ من الدستور المصرى على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه.

ونصت المادة ١٤٣ (نواب) و ١٢٣ (شيوخ)[2] على انه اذا أدخل أحد المجلسين تعديلا فى مشروع قانون قرره المجلس الآخر فلهذا المجلس الأخير أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه انتداب لجنة من قبلة للاجتماع مع لجنة من المجلس الآخر للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان فاذا اتفقت اللجنتان على نص تعاد المناقشة فى كل مجلس على النص الجديد . وفى حالة عدم الاتفاق لا يجوز اعادة النظر في الموضوع قبل مضي شهر على الأقل من يوم اختلاف اللجنتين أو تبليغ أحد المجلسين قرار الرفض للآخر .

وقد يتبادر الى الذهن ان هناك تناقضا بين تلك المواد والمادة ١٠٦ دستور التى تنص على أن كل مشروع قانون اقترحه أحد الأعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه — على ان هذا الخلاف ظاهرى فقط فان المادة ١٠٦

---

(١) مواد اللوائح الداخلية . (٢) مواد اللوائح الداخلية .

دستور خاصة بمشروعات القوانين التي يقترحها أحد الأعضاء ثم يرفضها البرلمان (أى المجلسان) فلا معنى لاعادة المناقشة فيها فى دور الانعقاد نفسه تفاديا من رفضها مرة أخرى ، أما المواد ١٤٣ (نواب) و ١٢٣ (شيوخ) فانها تفترض حالة مشروع قانون سواء أكان مقدما من الحكومة أم من أحد الأعضاء فصدق عليه احد المجلسين وادخل المجلس الاخر عليه تعديلا فوجب اعادة المناقشة ولكن تفاديا ايضا من ضياع الوقت تنص اللوائح على ان المناقشة تكون بمعرفة لجنة من كل مجلس وفي ذلك تسهيل كبير للوصول الى اتفاق بين المجلسين بحيث لا يجوز اعادة النظر فى الموضوع قبل مضى شهر يمضى على تاريخ عدم اتفاق اللجنتين أو تبليغ احد المجلسين قرار الرفض للآخر .

ويراعي بوجه عام ان اللوائح الداخلية مرنة بحيث يمكن تغييرها حسب رغبة كل مجلس [1] بغير ضرورة الالتجاء الى سلطة اخرى وكان اقتباس لوائحنا الداخلية من اللوائح الاجنبية أسوة بالدستور . وفى البلاد النيابية القديمة كانجلترا للعادات والسوابق المتكررة شأن كبير فى تسيير أعمال البرلمان .

ففى انجلترا يوجد ما يسمونه المراقب (Whip) وهو عضو يختاره زعيم الحزب لكى يراقب حضور أعضاء حزبه فى جميع الأحوال الواجب حضورهم فيها ولابد أن يكون المراقب عضواً بالبرلمان .

ووظيفة المراقب من الأهمية بمكان عظيم لان مصير بعض القوانين الهامة كما ان مصير الوزارة نفسها قد يكون معلقاً على نتيجة اخذ الأصوات فاذا كانت الأغلبية التى تستند اليها الحكومة قليلة فمن المهم ان يكون لدى الحكومة دائماً عدد من الأعضاء يكفلون رجحان كفتها ولا يمكن الوصول الى هذه النتيجة بغير مساعدة المراقبين .

ويتناول المراقب من حزب الحكومة مرتباً بخلاف مراقبي احزاب المعارضة [2]

---

(١) لذلك لم نشأ التوسع فى الشرح اكتفاء بنصوص المواد وبما قلناه فى موضع آخر.

(٢) ولكن تقرر منذ شهر أبريل سنة ١٩٣٧ أن يرصد فى الميزانية مرتب سنوى لزعيم المعارضة نفسه فى مجلس العموم وان يكون هذا المرتب الفى جنيه وقد علق المستر بلدوين رئيس الوزارة البريطانية حينئذ على ذلك بقوله « أن زعيم المعارضة لا يستطيع

ويقوم المراقبون باخطار الاعضاء كتابة عند وجود مناقشات هامة تستدعي وجودهم وكذلك يقوم مراقبو الاحزاب المختلفة بتنظيم مسألة غياب الاعضاء فيجعل عدد الاعضاء الغائبين متساوياً نسبياً بقدر المستطاع في كل حزب كي لا يؤثر غيابهم على نتيجة الاقتراع كما أنهم يتفقون فيما بينهم على عدد الأشخاص الذين يتكلمون في موضوع معين وعلى طول خطاباتهم ويخطرون رئيس المجلس باسماء المكلفين بالخطابة ولا يشتركون في المناقشات ولكنهم يواظبون على حضور الجلسات وعليهم أن يبلغوا رؤساء الأحزاب دائماً بما يرونه عن حالة المجلس .

واذا كان هناك اقتراح هام تترتب عليه نتائج حزبية فان مراقب كل حزب يشترك في ملاحظة طريقة عد أصوات الحزب الآخر وفي هذه الحالة يسمى المراقب مخبراً (Teller)

واذا كانت اللوائح الداخلية تنظم المناقشات الا أنها لا تشمل كل شيء ولذلك تنشأ بمقتضى العرف أيضا قواعد « لياقة Etiquette » وربما كان البرلمان الانكليزي أكثر الهيئات النيابية محافظة عليها فاذا أخل بها أحد الاعضاء يصيح بقية الاعضاء قائلين : النظام النظـام !

ومن ضمن هذه القواعد عدم جواز قراءة الجرائد بالمجلس ، ومنها أن الاعضاء في خطاباتهم يشيرون الى غيرهم من الاعضاء لا بأسمائهم وانما باسم الدائرة التي ينوبون عنها ، وألا يذكر اسم عضو الا مشفوعاً بكلمة المحترم "Honourable" فاذا كان العضو محامياً قيل عنه العضو المحترم العالم "Honourable and learned" . ومن هذه القواعد أنه لا يجوز أن يبقى عضوان وقوفاً يخطبان المجلس كما أنه متى وقف الرئيس للكلام وجب على العضو الواقف أن يجلس فوراً.

ويقضي هذا العرف على العضو الذي يجلس في المقاعد الامامية ألا يتخطى حداً معيناً حتى لا يقترب كثيراً من محل جلوس أعضـاء الحزب المعارض (ويلاحظ أن مقاعد الاعضاء في البرلمان الانكليزي في صفوف متقابلة) .

أن يخصص شيئاً من وقته للأعمال الخارجية وهو مضطر لأن يكون دائماً في المجلس وأن يتولى زعامة حزبه ويتشاور مع زعماء المجلس فلا يجوز ان تقام حواجز ماليـة في طريق تولي المنصب (منصب زعيم المعارضة) » .

أما فى الولايات المتحدة[1] فان الاحزاب هى الحلقة التى تصل السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ولذلك فان أعمال الحزب الحاكم وسياسته هى عبارة عن حكومة فعلية ترشد الحكومة الشرعية .

وللأحزاب فى الولايات المتحدة (واهمها واكبرها واظهرها كما نعلم حزبان الحزب الديموقراطى والحزب الجمهورى) خمسة أغراض تتفق فى الثلاثة الأولى مع أحزاب البلاد الأخرى ولكنها تنفرد فى الغرضين الأخيرين :

(١) التأثير فى سياسة الحكومة

(٢) تكوين الرأى العام

(٣) النجاح فى الانتخاب

(٤) اختيار الموظفين لبعض الوظائف

(٥) مكافأة من يخدمون الحزب بوظائف ذات مرتب

وقد جرت الأحزاب فى الولايات المتحدة على ترشيح الاعضاء للانتخاب ولكل حزب مرشحه لرئاسة الجمهورية و يوجد فى كل دائرة انتخابية لجنة للحزب تنظم شئونه الداخلية وتجمع الأموال اللازمة للصرف على المصالح الحزبية ولكنها خاضعة من الجهة الأخرى الى لجان مركزية تشرف عليها وتراقب أعمالها .

---

(١) H. J. Ford : Rise and growth of American politics

ملحق

القسم الاول — النصوص

(١)

امر ملكى رقم ٤٢ لسنة ١٩٢٣

بوضع نظام دستورى للدولة المصرية*

نحن ملك مصر

بما أننا مازلنا مذ تبوّأنا عرش أجدادنا وأخذنا على أنفسنا أن نحتفظ بالأمانة التى عهد الله تعالى بها الينا نتطلب الخير دائماً لأمتنا بكل ما فى وسعنا ونتوخى أن نسلك بها السبيل التي نعلم أنها تفضى إلى سعادتها وارتقائها وتمتعها بما تتمتع به الأمم الحرة المتمدينة،

ولما كان ذلك لا يتم على الوجه الصحيح إلا إذا كان لها نظام دستورى كأحدث الأنظمة الدستورية فى العالم وأرقاها تعيش فى ظله عيشاً سعيداً مرضياً وتتمكن به من السير فى طريق الحيـاة الحرة المطلقة ويكفل لها الاشتراك العملى فى ادارة شؤون البلاد والاشراف على وضع قوانينها ومراقبة تنفيذها ويترك فى نفسها شعور الراحة والطمأنينة على حاضرها ومستقبلها مع الاحتفاظ بروحها القومية والابقـاء على صفاتها ومميزاتها التى هى تراثها التاريخى العظيم،

وبما أن تحقيق ذلك كان دائماً من أجل رغباتنا ومن أعظم ما تتجه اليه عزائمنا حرصا على النهوض بشعبنا إلى المنزلة العليا التى يؤهله لها ذكاؤه واستعداده وتتفق مع عظمته التاريخية القديمة وتسمح له بتبوؤ المكان اللائق به بين شعوب العالم المتمدين وأممه

أمرنا بما هو آت :

---

* الوقائع المصرية عدد ٤٢ لسنة ١٩٢٣.

الباب الأول – الدولة المصرية ونظام الحكم فيها

مادة ١ – مصر دولة ذات سيادة وهي حرة مستقلة ملكها لا يجزأ ولا ينزل عن شيء منه وحكومتها ملكية وراثية وشكلها نيابي .

الباب الثاني – في حقوق المصريين وواجباتهم

مادة ٢ – الجنسية المصرية يحددها القانون .

مادة ٣ – المصريون لدى القانون سواء . وهم متساوون في التمتع بالحقوق المدنية والسياسية وفيما عليهم من الواجبات والتكاليف العامة لا تمييز بينهم في ذلك بسبب الأصل أو اللغة أو الدين . واليهم وحدهم يعهد بالوظائف العامة مدنية كانت أو عسكرية ولا يولى الأجانب هذه الوظائف الا في احوال استثنائية يعينها القانون .

مادة ٤ – الحرية الشخصية مكفولة .

مادة ٥ – لا يجوز القبض على أي انسان ولا حبسه إلا وفق أحكام القانون .

مادة ٦ – لا جريمة ولا عقوبة إلا بناء على قانون . ولا عقاب إلا على الافعال اللاحقة لصدور القانون الذي ينص عليها .

مادة ٧ – لا يجوز ابعاد مصري من الديار المصرية .

ولا يجوز أن يحظر على مصري الاقامة في جهة ما ولا أن يلزم الاقامة في مكان معين إلا في الأحوال المبينة في القانون .

مادة ٨ – للمنازل حرمة . فلا يجوز دخولها إلا في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه .

مادة ٩ – للملكية حرمة. فلا ينزع عن أحد ملكه إلا بسبب المنفعة العامة في الأحوال المبينة في القانون وبالكيفية المنصوص عليها فيه وبشرط تعويضه عنه تعويضاً عادلا.

مادة ١٠ – عقوبة المصادرة العامة للاموال محظورة .

مادة ١١ – لا يجوز افشاء أسرار الخطابات والتلغرافات والمواصلات التليفونية إلا في الأحوال المبينة في القانون .

مادة ١٢ — حرية الاعتقاد مطلقة .

مادة ١٣ — تحمى الدولة حرية القيام بشعائر الأديان والعقائد طبقاً للعادات المرعية فى الديار المصرية على أن لا يخل ذلك بالنظام العام ولا ينافى الآداب .

مادة ١٤ — حرية الرأى مكفولة . ولكل انسان الاعراب عن فكره بالقول أو الكتابة أو بالتصوير أو بغير ذلك فى حدود القانون .

مادة ١٥ — الصحافة حرة فى حدود القانون . والرقابة على الصحف محظورة . وانذار الصحف أو وقفها أو الغاؤها بالطريق الادارى محظور كذلك إلا إذا كان ذلك ضروريا لوقاية النظام الاجتماعى .

مادة ١٦ — لا يسوغ تقييد حرية أحد فى استعماله أية لغة أراد فى المعاملات الخاصة أو التجارية أو فى الأمور الدينية أو فى الصحف والمطبوعات أيا كان نوعها أو فى الاجتماعات العامة .

مادة ١٧ — التعليم حر ما لم يخل بالنظام العام أو ينافى الآداب .

مادة ١٨ — تنظيم أمور التعليم العام يكون بالقانون .

مادة ١٩ — التعليم الأولى الزامي للمصريين من بنين وبنات . وهو مجانى فى المكاتب العامة .

مادة ٢٠ — للمصريين حق الاجتماع فى هدوء وسكينة غير حاملين سلاحا . وليس لأحد من رجال البوليس أن يحضر اجتماعهم ولا حاجة بهم إلى اشعاره . لكن هذا الحكم لا يجرى على الاجتماعات العامة فأنها خاضعة لأحكام القانون. كما أنه لا يقيد أو يمنع أى تدبير يتخذ لوقاية النظام الاجتماعى .

مادة ٢١ — للمصريين حق تكوين الجمعيات . وكيفية استعمال هذا الحق يبينها القانون .

مادة ٢٢ — لأفراد المصريين أن يخاطبوا السلطات العامة فيما يعرض لهم من الشؤون وذلك بكتابات موقع عليها بأسمائهم . أما مخاطبة السلطات باسم المجاميع فلا تكون إلا للهيئات النظامية والأشخاص المعنوية .

الباب الثالث ـ السلطات

الفصل الاول - أحكام عامة

مادة ٢٣ - جميع السلطات مصدرها الأمة واستعمالها يكون على الوجه المبين بهذا الدستور .

مادة ٢٤ - السلطة التشريعية يتولاها الملك بالاشتراك مع مجلسى الشيوخ والنواب .

مادة ٢٥ - لا يصدر قانون إلا إذا قرره البرلمان وصدق عليه الملك .

مادة ٢٦ - تكون القوانين نافذة فى جميع القطر المصرى باصدارها من جانب الملك و يستفاد هذا الأصدار من نشرها فى الجريدة الرسمية .

وتنفذ فى كل جهة من جهات القطر المصرى من وقت العلم باصدارها .

و يعتبر اصدار تلك القوانين معلوماً فى جميع القطر المصرى بعد نشرها بثلاثين يوماً . و يجوز قصر هذا الميعاد أو مده بنص صريح فى تلك القوانين .

مادة ٢٧ - لا تجرى أحكام القوانين إلا على ما يقع من تاريخ نفاذها ولا يترتب عليها أثر فيما وقع قبله ما لم ينص على ذلك بنص خاص .

مادة ٢٨ - للملك ولمجلسى الشيوخ والنواب حق اقتراح القوانين عدا ما كان منها خاصاً بانشاء الضرائب أو زيادتها فاقتراحه للملك ولمجلس النواب .

مادة ٢٩ - السلطة التنفيذية يتولاها الملك فى حدود هذا الدستور .

مادة ٣٠ - السلطة القضائية تتولاها المحاكم على اختلاف أنواعها ودرجاتها .

مادة ٣١ - تصدر أحكام المحاكم المختلفة وتنفذ وفق القانون باسم الملك .

الفصل الثاني - الملك والوزراء

الفرع الأول - الملك

مادة ٣٢ - عرش المملكة المصرية وراثى فى أسرة محمد على .

وتكون وراثة العرش وفق النظام المقرر بالأمر الكريم الصادر فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ أبريل سنة ١٩٢٢) .

مادة ٣٣ - الملك هو رئيس الدولة الأعلى وذاته مصونة لا تمس .

مادة ٣٤ - الملك يصدق على القوانين و يصدرها .

مادة ٣٥ - إذا لم ير الملك التصديق على مشروع قانون أقره البرلمان رده اليه في مدى شهر لأعادة النظر فيه .

فأذا لم يرد القانون فى هذا الميعاد عد ذلك تصديقاً من الملك عليه وصدر .

مادة ٣٦ - إذا رد مشروع القانون فى الميعاد المتقدم وأقره البرلمان ثانية بموافقة ثلثى الأعضاء الذين يتألف منهم كل من المجلسين صار له حكم القانون وأصدر . فأن كانت الأغلبية أقل من الثلثين امتنع النظرفيه فى دور الانعقاد نفسه . فأذا عاد البرلمان فى دور انعقاد آخر إلى اقرار ذلك المشروع بأغلبية الآراء المطلقة صار له حكم القانون وأصدر .

مادة ٣٧ - الملك يضع اللوائح اللازمة لتنفيذ القوانين بما ليس فيه تعديل أو تعطيل لها أو اعفاء من تنفيذها .

مادة ٣٨ - للملك حق حل مجلس النواب .

مادة ٣٩ - للملك تأجيل انعقاد البرلمان . على أنه لا يجوز أن يزيد التأجيل على ميعاد شهر ولا أن يتكرر فى دور الانعقاد الواحد بدون موافقة المجلسين .

مادة ٤٠ - للملك عند الضرورة أن يدعو البرلمان الى اجتماعات غير عادية وهو يدعوه أيضاً متى طلب ذلك بعريضة تمضيها الاغلبية المطلقة لأعضاء أى المجلسين . ويعلن الملك فض الاجتماع غير العادي .

مادة ٤١ — إذا حدث فيما بين أدوار انعقاد البرلمان ما يوجب الاسراع إلى اتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير فللملك أن يصدر فى شأنها مراسيم تكون لها قوة القانون بشرط أن لا تكون مخالفة للدستور ويجب دعوة البرلمان إلى اجتماع غير عادى وعرض هذه المراسيم عليه فى أول اجتماع له فأذا لم تعرض أو لم يقرها أحد المجلسين زال ما كان لها من قوة القانون .

مادة ٤٢ — الملك يفتتح دور الانعقاد العادى للبرلمان بخطبة العرش فى المجلسين مجتمعين يستعرض فيها أحوال البلاد . ويقدم كل من المجلسين كتاباً يضمنه جوابه عليها .

مادة ٤٣ — الملك ينشىء ويمنح الرتب المدنية والعسكرية والنياشين وألقاب الشرف الأخرى . وله حق سك العملة تنفيذاً للقانون كما أن له حق العفو وتخفيض العقوبة .

مادة ٤٤ — الملك يرتب المصالح العامة ويولى ويعزل الموظفين على الوجه المبين بالقوانين .

مادة ٤٥ — الملك يعلن الأحكام العرفية . ويجب أن يعرض اعلان الأحكام العرفية فوراً على البرلمان ليقرر استمرارها أو الغاءها . فأذا وقع ذلك الأعلان فى غير دور الانعقاد وجبت دعوة البرلمان للاجتماع على وجه السرعة .

مادة ٤٦ — الملك هو القائد الأعلى للقوات البرية والبحرية وهو الذى يولى ويعزل الضباط ويعلن الحرب ويعقد الصلح ويبرم المعاهدات ويبلغها البرلمان متى سمحت مصلحة الدولة وأمنها مشفوعة بما يناسب من البيان .

على أن اعلان الحرب الهجومية لا يجوز بدون موافقة البرلمان . كما أن معاهدات الصلح والتحالف والتجارة والملاحة وجميع المعاهدات التى يترتب عليها تعديل فى أراضى الدولة أو نقص فى حقوق سيادتها أو تحميل خزانتها شيئاً من النفقات أو مساس بحقوق المصريين العامة أو الخاصة لا تكون نافذة إلا إذا وافق عليها البرلمان .

ولا يجوز فى أى حال أن تكون الشروط السرية فى معاهدة ما مناقضة للشروط العلنية .

مادة ٤٧ – لا يجوز للملك أن يتولى مع مُلك مصر أمور دولة أخرى بغير رضاء البرلمان . ولا تصح مداولة أى المجلسين فى ذلك إلا بحضور ثلثى أعضائه على الأقل ولا يصح قراره إلا بأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

مادة ٤٨ – الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه .

٤٩ – الملك يعين وزراءه و يقيلهم . و يعين الممثلين السياسيين و يقيلهم بناء على ما يعرضه عليه وزير الخارجية .

مادة ٥٠ – قبل أن يباشر الملك سلطته الدستورية يحلف اليمين الآتيـة أمام هيئـة المجلسين مجتمعين : « أحلف بالله العظيم أنى أحترم الدستور وقوانين الأمة المصرية وأحافظ على استقلال الوطن وسلامة أراضيه » .

مادة ٥١ – لا يتولى أوصياء العرش عملهم إلا بعد أن يؤدوا لدى المجلسـين مجتمعين اليمين المنصوص عليها فى المادة السابقة مضافاً اليها : « وأن نكون مخلصين للملك » .

مادة ٥٢ – أثر وفاة الملك يجتمع المجلسان بحكم القانون فى مدى عشرة أيام من تاريخ اعلان الوفاة. فاذا كان مجلس النواب منحلا وكان الميعاد المعين فى أمر الحل للاجتماع يتجاوز اليوم العاشر فان المجلس القديم يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه .

مادة ٥٣ – اذا لم يكن من يخلف الملك على العرش فللملك أن يعين خلفاً له مع موافقة البرلمان مجتمعاً فى هيئة مؤتمر . و يشـترط لصحة قراره فى ذلك حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الاعضاء الحاضرين .

مادة ٥٤ – فى حالة خلو العرش لعدم وجود من يخلف الملك أو لعـدم تعيين خلف له وفقاً لأحكام المادة السابقة يجتمع المجلسان بحكم القانون فوراً فى هيئة مؤتمر لاختيار الملك . و يقع هذا الاختيار فى مدى ثمانية أيام من وقت اجتماعهما . و يشترط لصحته حضور ثلاثة أرباع كل من المجلسين وأغلبية ثلثى الأعضاء الحاضرين .

فاذا لم يتسن الاختيار فى الميعاد المتقدم ففي اليوم التاسع يشرع المجلسان مجتمعين فى الاختيار أيا كان عدد الاعضاء الحاضرين . وفى هذه الحالة يكون الاختيار صحيحاً بالأغلبية النسبية . واذا كان مجلس النواب منحلا وقت خلو العرش فانه يعود للعمل حتى يجتمع المجلس الذى يخلفه .

مادة ٥٥ - من وقت وفاة الملك الى أن يؤدى خلفه أو أوصياء العرش اليمين تكون سلطات الملك الدستورية لمجلس الوزراء يتولاها باسم الأمة المصرية وتحت مسؤوليته .

مادة ٥٦ - عند تولية الملك تعين مخصصاته ومخصصات البيت المالك بقانون وذلك لمدة حكمه . ويعين القانون مرتبات أوصياء العرش على أن تؤخذ من مخصصات الملك .

الفرع الثانى — الوزراء

مادة ٥٧ - مجلس الوزراء هو المهيمن على مصالح الدولة .

مادة ٥٨ - لا يلى الوزارة إلا مصرى .

مادة ٥٩ - لا يلى الوزارة أحد من الأسرة المالكة .

مادة ٦٠ - توقيعات الملك فى شؤون الدولة يجب لنفاذها أن يوقع عليها رئيس مجلس الوزراء والوزراء المختصون .

مادة ٦١ - الوزراء مسؤولون متضامنين لدى مجلس النواب عن السياسة العامة للدولة وكل منهم مسؤول عن أعمال وزارته .

مادة ٦٢ - أوامر الملك شفهية أو كتابية لا تخلى الوزراء من المسؤولية بحال .

مادة ٦٣ - للوزراء أن يحضروا أى المجلسين ويجب أن يسمعوا كلما طلبوا الكلام . ولا يكون لهم رأى معدود فى المداولات إلا إذا كانوا أعضاء . ولهم أن يستعينوا بمن يرون من كبار موظفى دواوينهم أو أن يستنيبوهم عنهم . ولكل مجلس أن يحتم على الوزراء حضور جلساته .

مادة ٦٤ – لا يجوز للوزير أن يشترى أو يستأجر شيئاً من أملاك الحكومة ولو كان ذلك بالمزاد العام كما لا يجوز له أن يقبل أثناء وزارته العضوية بمجلس ادارة أية شركة ولا أن يشترك اشتراكا فعلياً فى عمل تجارى أو مالى .

مادة ٦٥ – إذا قرر مجلس النواب عدم الثقة بالوزارة وجب عليها أن تستقيل . فأذا كان القرار خاصاً بأحد الوزراء وجب عليه اعتزال الوزارة .

مادة ٦٦ – لمجلس النواب وحده حق اتهام الوزراء فيما يقع منهم من الجرائم فى تأدية وظائفهم ولا يصدر قرار الاتهام إلا بأغلبية ثلثى الآراء .

ولمجلس الاحكام المخصوص وحده حق محاكمة الوزراء عما يقع منهم من تلك الجرائم . ويعين مجلس النواب من أعضائه من يتولى تأييد الاتهام أمام ذلك المجلس .

مادة ٦٧ – يؤلف المجلس المخصوص من رئيس المحكمة الأهلية العليا رئيساً ومن ستة عشر عضواً ثمانية منهم من أعضاء مجلس الشيوخ يعينون بالقرعة وثمانية من قضاة تلك المحكمة المصريين بترتيب الأقدمية . وعند الضرورة يكمل العدد من رؤساء المحاكم التى تليها ثم من قضاتها بترتيب الأقدمية كذلك .

مادة ٦٨ – يطبق مجلس الأحكام المخصوص قانون العقوبات فى الجرائم المنصوص عليها فيه . وتبين فى قانون خاص أحوال مسؤولية الوزراء التى لم يتناولها قانون العقوبات .

مادة ٦٩ – تصدر الأحكام بالعقوبة من مجلس الأحكام المخصوص بأغلبية اثنى عشر صوتاً .

مادة ٧٠ – الى حين صدور قانون خاص ينظم مجلس الأحكام المخصوص بنفسه طريقة السير فى محاكمة الوزراء .

مادة ٧١ – الوزير الذى يتهمه مجلس النواب يوقف عن العمل الى أن يقضى مجلس الأحكام المخصوص فى أمره . ولا يمنع استعفاؤه من اقامة الدعوى عليه أو الاستمرار فى محاكمته .

مادة ٧٢ – لا يجوز العفو عن الوزير المحكوم عليه من مجلس الاحكام المخصوص إلا بموافقة مجلس النواب .

الفصل الثالث - البرلمان

مادة ٧٣ - يتكوّن البرلمان من مجلسين : مجلس الشيوخ ومجلس النواب .

الفرع الأول - مجلس الشيوخ

مادة ٧٤ - يؤلف مجلس الشيوخ من عدد من الأعضاء يعين الملك خمسيهم وينتخب الثلاثة الأخماس الباقون بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب.

مادة ٧٥ - كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً أو أكثر تنتخب عضواً عن كل مائة وثمانين ألفاً أو كسر من هذا العدد لا يقل عن تسعين ألفاً . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً تنتخب عضواً . وكل محافظة يقل عدد أهاليها عن تسعين ألفاً تنتخب عضواً ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية .

مادة ٧٦ - تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب عضو بمجلس الشيوخ وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له حق انتخاب عضو بهذا المجلس .

تحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الأمكان مساواة الدوائر في المديريات والمحافظات التي لها حق انتخاب أكثر من عضو بمجلس الشيوخ . على أنه يجوز أن يعتبر القانون عواصم المديريات التي لا يبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولكن لا يقل عن تسعين ألفاً دائرة انتخابية مستقلة . وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يتعلق بتحديد عدد الأعضاء التي لها حق انتخابهم وبتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٧٧ - يشترط في عضو مجلس الشيوخ زيادة على الشروط المقررة في قانون الانتخاب أن يكون بالغاً من السن أربعين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى .

مادة ٧٨ — يشترط فى عضو مجلس الشيوخ منتخباً أو معيناً أن يكون من احدى الطبقات الآتية :

(أولا) الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية محكمة أخرى من درجتها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، نقباء المحامين ، موظفى الحكومة من درجة مدير عام فصاعدا — سواء فى ذلك الحاليون والسابقون .

(ثانيا) كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، كبار الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، النواب الذين قضوا مدتين في النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها مصريا فى العام ، من لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه من المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة . وذلك كله مع مراعاة عـدم الجمع بين الوظائف التى نص الدستور أو قانون الانتخاب على عدم جواز الجمع بينها .

وتحدد الضريبة والدخل السنوى فيما يختص بمديرية أسوان بقانون الانتخاب .

مادة ٧٩ — مدة العضوية في مجلس الشيوخ عشر سنين .

ويتجدد اختيار نصف الشيوخ المعينين ونصف المنتخبين كل خمس سنوات . ومن انتهت مدته من الأعضاء يجوز اعادة انتخابه أو تعيينه .

مادة ٨٠ — رئيس مجلس الشيوخ يعينـه الملك وينتخب المجلس وكيلين . ويكون تعيين الرئيس والوكيلين لمدة سنتين . ويجوز اعادة انتخابهم .

مادة ٨١ — اذا حل مجلس النواب توقف جلسات مجلس الشيوخ .

الفرع الثـانى — مجلس النواب

مادة ٨٢ — يؤلف مجلس النواب من أعضـاء منتخبين بالاقتراع العام على مقتضى أحكام قانون الانتخاب .

مادة ٨٣ — كل مديرية أو محافظة يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا فأكثر تنتخب نائبا واحدا لكل ستين ألفا أو كسر من هـذا الرقم لا يقل عن ثلاثين ألفا . وكل مديرية أو محافظة لا يبلغ عـدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا تنتخب نائبا . وكل محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا يكون لها نائب ما لم يلحقها قانون الانتخاب بمحافظة أخرى أو بمديرية .

مادة ٨٤ — تعتبر دائرة انتخابية كل مديرية أو محافظة لها حق انتخاب نائب. وكذلك كل قسم من مديرية أو محافظة له هذا الحق .

وتحدد الدوائر الانتخابية بقانون يكفل بقدر الامكان مساواة الدوائر فى المديريات والمحافظات التى لهـا حق انتخاب أكثر من نائب . وللقانون مع ذلك أن يعتبر عواصم المديريات التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا يقل عن ثلاثين ألفا دائرة انتخابية مستقلة .

وفي هذه الحالة تعتبر جهات المديرية الأخرى كأنها مديرية مستقلة فيما يختص بتحديد عدد الأعضاء الجائز انتخابهم وتحديد الدوائر الانتخابية .

مادة ٨٥ — يشترط فى النائب زيادة على الشروط المقررة فى قانون الانتخاب أن يكون بالغا من السن ثلاثين سنة على الأقل بحساب التقويم الميلادى .

مادة ٨٦ — مدة عضوية النائب خمس سنوات .

مادة ٨٧ — ينتخب مجلس النـواب رئيسا ووكيلين سنويا فى أول كل دور انعقاد عادي . ورئيس المجلس ووكيلاه يجوز اعادة انتخابهم .

مادة ٨٨ — اذا حل مجلس النواب في أمر فلا يجوز حل المجلس الجديد من أجل ذلك الأمر .

مادة ٨٩ — الأمر الصادر بحل مجلس النواب يجب أن يشتمل على دعوة المندوبين لاجراء انتخابات جديدة فى ميعـاد لا يتجاوز شهرين وعلى تحديد ميعاد لاجتماع المجلس الجديد فى العشرة الأيام التالية لتمام الانتخاب .

الفرع الثالث ـ أحكام عامة للمجلسين

مادة ٩٠ — مركز البرلمان مدينة القاهرة . على أنه يجوز عند الضرورة جعل مركزه فى جهة أخرى بقانون . واجتماعه فى غير المكان المعين له غير مشروع و باطل بحكم القانون .

مادة ٩١ — عضو البرلمان ينوب عن الأمة كلها ولا يجوز لناخبيه ولا للسلطة التى تعينه توكيله بأمر على سبيل الالزام .

مادة ٩٢ — لا يجوز الجمع بين عضوية مجلس الشيوخ ومجلس النواب . وفيما عدا ذلك يحدد قانون الانتخاب أحوال عدم الجمع الأخرى .

مادة ٩٣ — يجوز تعيين أمراء الأسرة المالكة ونبلائها أعضاء بمجلس الشيوخ ولا يجوز انتخابهم بأحد المجلسين .

مادة ٩٤ — قبل أن يتولى أعضاء مجلسى الشيوخ والنواب عملهم يقسمون أن يكونوا مخلصين للوطن وللملك مطيعين للدستور ولقوانين البلاد وأن يؤدوا أعمالهم بالذمة والصدق .

وتكون تأدية اليمين فى كل مجلس علناً بقاعة جلساته .

مادة ٩٥ — يختص كل مجلس بالفصل فى صحة نيابة أعضائه . ولا تعتبر النيابة باطلة الا بقرار يصدر بأغلبية ثلثي الأصوات .

ويجوز أن يعهد القانون بهذا الاختصاص الى سلطة أخرى .

مادة ٩٦ — يدعو الملك البرلمان سنوياً الى عقد جلساته العادية قبل يوم السبت الثالث من شهر نوفبر . فاذا لم يدع الى ذلك يجتمع بحكم القانون فى اليوم المذكور .

ويدوم دور انعقاده العادى مدة ستة شهور على الأقل . ويعلن الملك فض انعقاده .

مادة ٩٧ — أدوار الانعقــاد واحدة للمجلسين فاذا اجتمع أحدهما أو كلاهما فى غير الزمن القانونى فالاجتماع غير شرعى والقرارات التى تصدر فيــه باطلة بحــكم القــانون .

مادة ٩٨ — جلسات المجلسين علنية على أن كلا منهما ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من الأعضاء . ثم يقرر ما اذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا .

مادة ٩٩ — لا يجوز لأى المجلسين أن يقرر قرارا إلا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضــائه .

مادة ١٠٠ — فى غير الأحــوال المشترط فيهــا أغلبية خاصة تصدر القرارات بالأغلبية المطلقة وعنــد تساوى الآراء يكون الأمر الذى حصلت المداولة بشأنه مرفوضا .

مادة ١٠١ — تعطى الآراء بالتصويت شفهيا أو بطريقة القيام والجلوس .

وأما فيما يختص بالقوانين عموما و بالاقتراع فى مجلس النــواب على مسألة الثقة فان الآراء تعطى دائمــا بالمنــاداة عــلى الأعضاء بأسمائهم و بصوت عال . و يحق *للوزراء دائماً أن يطلبوا من مجلس النواب تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع* على عدم الثقة بهم .

مادة ١٠٢ — كل مشروع قانون يجب قبل المناقشة فيــه أن يحال الى احدى لجان المجلس لفحصه وتقديم تقرير عنه .

مادة ١٠٣ — كل مشروع قانون يقترحه عضو واحــد أو أكثر يجب إحالته الى لجنة لفحصه وابداء الرأى فى جواز نظر المجلس فيــه . فاذا رأى المجلس نظره اتبع فيه حكم المادة السابقة .

مادة ١٠٤ — لا يجوز لأى المجلسين تقرير مشروع قانون إلا بعد أخذ الرأى فيــه مادة مادة . وللمجلسين حق التعــديل والتجزئة فى المــواد وفيما يعرض من التعديلات .

مادة ١٠٥ — كل مشروع قانون يقرره أحد المجلسين يبعث به رئيسه إلى رئيس المجلس الآخر .

مادة ١٠٦ — كل مشروع قانون اقترحه أحد الاعضاء ورفضه البرلمان لا يجوز تقديمه ثانية فى دور الانعقاد نفسه .

مادة ١٠٧ — لكل عضو من أعضاء البرلمان أن يوجه إلى الوزراء أسئلة أو استجوابات وذلك على الوجه الذى يبين باللائحة الداخلية لكل مجلس ولا تجرى المناقشة فى استجواب الا بعد ثمانية أيام على الأقل من يوم تقديمه وذلك فى غير حالة الاستعجال وموافقة الوزير .

مادة ١٠٨ — لكل مجلس حق اجراء التحقيق ليستنير فى مسائل معينة داخلة فى حدود اختصاصه .

مادة ١٠٩ — لا يجوز مؤاخذة أعضاء البرلمان بما يبدون من الأفكار والآراء فى المجلسين .

مادة ١١٠ — لا يجوز أثناء دور الانعقاد اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو من أعضاء البرلمان ولا القبض عليه إلا بأذن المجلس التابع هو له . وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

مادة ١١١ — لا يمنح أعضاء البرلمان رتباً ولا نياشين أثناء مدة عضويتهم . ويستثنى من ذلك الأعضاء الذين يتقلدون مناصب حكومية لا تتنافى مع عضوية البرلمان كما تستثنى الرتب والنياشين العسكرية .

مادة ١١٢ — لا يجوز فصل أحد من عضوية البرلمان إلا بقرار صادر من المجلس التابع هو له . ويشترط فى غير أحوال عدم الجمع وأحوال السقوط المبينة بهذا الدستور وبقانون الانتخاب أن يصدر القرار بأغلبية ثلاثة أرباع الأعضاء الذين يتألف منهم المجلس .

مادة ١١٣ — إذا خلا محل أحد أعضاء البرلمان بالوفاة أو الاستقالة أو غير ذلك من الأسباب يختار بدله بطريق التعيين أو الانتخاب على حسب الأحوال

وذلك فى مدى شهرين من يوم اشعار البرلمان الحكومة بخلو المحـل . ولا تدوم نيابة العضو الجديد إلا إلى نهاية مدة سلفه .

مادة ١١٤ — تجرى الانتخابات العامة لتجديد مجلس النواب فى خلال الستين يوماً السابقة لانتهاء مدة نيابته وفى حالة عدم امكان اجراء الانتخابات فى الميعاد المذكور فان مدة نيابة المجلس القديم تمتد إلى حين الانتخابات المذكوره .

مادة ١١٥ — يجب تجديد نصف مجلس الشيوخ سواء أكان التجديد بطريق الانتخاب أو بطريق التعيين فى خلال الستين يوماً السابقة على تاريخ انتهاء مدة نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم . فان لم يتيسر التجديد فى الميعاد المذكور امتدت نيابة الأعضاء الذين انتهت مدتهم إلى حين انتخاب أو تعيين الأعضاء الجدد .

مادة ١١٦ — لا يسوغ لأحد مخاطبة البرلمان بشخصه . ولكل مجلس أن يحيل إلى الوزراء ما يقدم اليه من العرائض وعليهم أن يقدموا الايضاحات الخاصـة بما تتضمنه تلك العرائض كلما طلب المجلس ذلك اليهم .

مادة ١١٧ — كل مجلس له وحده المحافظة على النظام فى داخله ويقوم بها الرئيس. ولا يجوز لأية قوة مسلحة الدخول فى المجلس ولا الاستقرار على مقربة من أبوابه إلا بطلب رئيسه .

مادة ١١٨ — يتناول كل عضو من أعضاء البرلمان مكافأة سنوية تحدد بقانون

مادة ١١٩ — يضع كل مجلس لائحته الداخليـة مبيناً فيها طريقة السير فى تأدية أعماله .

الفرع الرابع — أحكام خاصة بانعقاد البرلمان بهيئة مؤتمر

مادة ١٢٠ — فيما عدا الأحوال التى يجتمع فيها المجلسان بحكم القانون فانهما يجتمعان بهيئة مؤتمر بناء على دعوة الملك .

مادة ١٢١ — كلما اجتمع المجلسان بهيئة مؤتمر تكون الرياسـة لرئيس مجلس الشيوخ .

مادة ١٢٢ — لا تعد قرارات المؤتمر صحيحة إلا إذا توفرت الأغلبية المطلقة من أعضاء كل من المجلسين اللذين يتألف منهما المؤتمر . ويراعي المؤتمر فى الاقتراع على هذه القرارات أحكام المادتين المائة والأولى بعد المائة .

مادة ١٢٣ — اجتماع المجلسين بهيئة مؤتمر فى خلال أدوار انعقاد البرلمان العادية أو غير العادية لا يحول دون استمرار كل من المجلسين فى تأدية وظائفه الدستورية .

الفصل الرابع — السلطة القضائية

مادة ١٢٤ — القضاة مستقلون لا سلطان عليهم فى قضائهم لغير القانون وليس لأية سلطة فى الحكومة التداخل فى القضايا .

مادة ١٢٥ — ترتيب جهات القضاء وتحديد اختصاصها يكون بقانون .

مادة ١٢٦ — تعيين القضاة يكون بالكيفية والشروط التى يقررها القانون .

مادة ١٢٧ — عدم جواز عزل القضاة أو نقلهم تتعين حدوده وكيفيته بالقانون .

مادة ١٢٨ — يكون تعيين رجال النيابة العمومية فى المحاكم وعزلهم وفقا للشروط التى يقررها القانون .

مادة ١٢٩ — جلسات المحاكم علنية إلا إذا أمرت المحكمة بجعلها سرية مراعاة للنظام العام أو للمحافظة على الآداب .

مادة ١٣٠ — كل متهم بجناية يجب أن يكون له من يدافع عنه .

مادة ١٣١ — يوضع قانون خاص شامل لترتيب المحاكم العسكرية وبيان اختصاصها والشروط الواجب توفرها فيمن يتولون القضاء فيها .

الفصل الخامس

مجالس المديريات والمجالس البلدية

مادة ١٣٢ - تعتبر المديريات والمدن والقرى فيما يختص بمباشرة حقوقها أشخاصاً معنوية وفقا للقانون العام بالشروط التى يقررها القانون .

وتمثلها مجالس المديريات والمجالس البلدية المختلفة .

ويعين القانون حدود اختصاصها .

مادة ١٣٣ - ترتيب مجالس المديريات والمجالس البلدية على اختلاف أنواعها واختصاصاتها وعلاقتها بجهات الحكومة تبينها القوانين . ويراعى فى هـذه القوانين المبادىء الآتية :

(أولا) اختيار أعضاء هذه المجالس بطريق الانتخاب الا فى الحالات الاستثنائية التى يبيح فيها القانون تعيين بعض أعضاء غير منتخبين .

(ثانياً) اختصاص هذه المجالس بكل مايهم أهل المديرية أو المدينة أو الجهة وهذا مع عدم الاخلال بما يجب من اعتماد أعمالها فى الاحوال المبينة فى القوانين وعلى الوجه المقرر بها .

(ثالثاً) نشر ميزانياتها وحساباتها .

(رابعاً) علنية الجلسات فى الحدود المقررة بالقانون .

(خامساً) تداخل السلطة التشريعية أو التنفيذية لمنع تجاوز هذه المجالس حدود اختصاصها أو اضرارها بالمصلحة العامة وإبطال مايقع من ذلك .

الباب الرابع - فى المالية

مادة ١٣٤ - لايجوز انشاء ضريبة ولا تعـديلها أو الغاؤها الا بقانون . ولا يجوز تكليف الأهالى بتأدية شىء من الأموال أو الرسوم الا فى حدود القانون .

مادة ١٣٥ - لايجوز اعفاء أحد من أداء الضرائب فى غير الأحوال المبينة فى القـانون .

مادة ١٣٦ - لا يجوز تقرير معاش على خزانة الحكومة أو تعويض أو اعانة أو مكافأة الا فى حدود القانون .

مادة ١٣٧ - لا يجوز عقد قرض عمومى ولا تعهد قد يترتب عليه انفاق مبالغ من الخزانة فى سنة أو سنوات مقبلة الا بموافقة البرلمان .

وكل التزام موضوعه استغلال مورد من موارد الثروة الطبيعية فى البلاد أو مصلحة من مصالح الجمهور العامة وكل احتكار لا يجوز منحه الا بقانون والى زمن محدود.

يشترط اعتماد البرلمان مقدماً فى انشاء أو إبطال الخطوط الحديدية والطرق العامة والترع والمصارف وسائر أعمال الرى التى تهم أكثر من مديرية . وكذلك فى كل تصرف مجانى فى أملاك الدولة .

مادة ١٣٨ - الميزانية الشاملة لايرادات الدولة ومصروفاتها يجب تقديمها الى البرلمان قبل ابتداء السنة المالية بثلاثة شهور علي الأقل لفحصها واعتمادها . والسنة المالية يعينها القانون .

وتقر الميزانية باباً باباً .

مادة ١٣٩ - تكون مناقشة الميزانية وتقريرها فى مجلس النواب أولا .

مادة ١٤٠ - لا يجوز فض دور انعقاد البرلمان قبل الفراغ من تقرير الميزانية.

مادة ١٤١ - اعتمادات الميزانية المخصصة لسداد أقساط الدين العمومى لا يجوز تعديلها بما يمس تعهدات مصر فى هذا الشأن . وكذلك الحال فى كل مصروف وارد بالميزانية تنفيذاً لتعهد دولى .

مادة ١٤٢ - اذا لم يصدر القانون بالميزانية قبل ابتداء السنة المالية يعمل بالميزانية القديمة حتى يصدر القانون بالميزانية الجديدة .

ومع ذلك اذا أقر المجلسان بعض أبواب الميزانية أمكن العمل بها مؤقتاً .

مادة ١٤٣ - كل مصروف غير وارد بالميزانية أو زائد على التقديرات الواردة بها يجب أن يأذن به البرلمان . ويجب استئذانه كذلك كلما أريد نقل مبلغ من باب الى آخر من أبواب الميزانية .

مادة ١٤٤ - الحساب الختامى للادارة المالية عن العام المنقضى يقدم الى البرلمان فى مبدأ كل دور انعقاد عادى لطلب اعتماده .

مادة ١٤٥ - ميزانية ايرادات وزارة الأوقاف ومصروفاتها وكذلك حسابها الختامى السنوى تجرى عليهما الأحكام المتقدمة الخاصة بميزانية الحكومة وحسابها الختـامي .

البـاب الخامس القوة المسلحة

مادة ١٤٦ - قوات الجيش تقرر بقـانون .

مادة ١٤٧ - يبين القانون طريقة التجنيد ونظام الجيش وما لرجاله من الحقوق وما عليهم من الواجبات .

مادة ١٤٨ - يبين القانون نظام هيئات البوليس وما لها من الاختصاصات .

الباب السادس ـ أحـــكام عامة

مادة ١٤٩ - الاسلام دين الدولة واللغة العربية لغتها الرسمية .

مادة ١٥٠ ـ مدينة القاهرة قاعدة المملـكة المصرية .

مادة ١٥١ - تسليم اللاجئين السياسيين محظور وهـذا مع عدم الاخلال بالاتفاقات الدولية التى يقصد بها المحافظة على النظام الاجتماعى .

مادة ١٥٢ - العفو الشامل لا يكون إلا بقانون .

مادة ١٥٣ - ينظم القانون الطريقة التى يباشر بها الملك سلطته طبقاً للمبادىء المقررة بهذا الدستور فيما يختص بالمعاهد الدينية وبتعيين الرؤساء الدينيين وبالأوقاف التى تديرها وزارة الأوقاف وعلى العموم بالمسائل الخاصـة بالأديان المسموح بها فى البـلاد . واذا لم توضع أحكام تشريعية تستمر مباشرة هذه السلطة طبقاً للقواعد والعادات المعمول بها الآن .

تبقى الحقوق التى يباشرها الملك بنفسه بصفتـه رئيس الأسرة المالكة كما قررها القانون نمرة ٢٥ لسنة ١٩٢٢ الخاص بوضع نظام الأسرة المالكة .

مادة ١٥٤ - لا يخل تطبيق هذا الدستور بتعهدات مصر للدول الأجنبية ولا يمكن أن يمس ما يكون للأجانب من الحقوق فى مصر بمقتضى القوانين والمعـاهدات الدولية والعادات المرعية .

مادة ١٥٥ — لا يجوز لأية حال تعطيل حكم من أحكام هذا الدستور إلا أن يكون ذلك وقتياً فى زمن الحرب أو أثناء قيام الأحكام العرفية وعلى الوجه المبين في القانون .

وعلى أى حال لا يجوز تعطيل انعقاد البرلمان متى توفرت فى انعقاده الشروط المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٥٦ — للملك ولكل من المجلسين اقتراح تنقيح هذا الدستور بتعديل أو حذف حكم أو أكثر من أحكامه أو اضافة أحكام أخرى ومع ذلك فأن الأحكام الخاصة بشكل الحكم النيابى البرلمانى و بنظام وراثة العرش و بمبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور لا يمكن اقتراح تنقيحها .

مادة ١٥٧ — لأجل تنقيح الدستور يصدر كل من المجلسين بالأغلبية المطلقة لأعضائه جميعاً قراراً بضرورته و بتحديد موضوعه .

فأذا صدق الملك على هذا القرار يصدر المجلسان بالاتفاق مع الملك قرارهما بشأن المسائل التى هى محل للتنقيح . ولا تصح المناقشة فى كل من المجلسين إلا إذا حضر ثلثا أعضائه و يشترط لصحة القرارات أن تصدر بأغلبية ثلثى الآراء .

مادة ١٥٨ — لا يجوز احداث أى تنقيح فى الدستور خاص بحقوق مسند الملكية مدة قيام وصاية العرش .

مادة ١٥٩ — تجرى أحكام هذا الدستور على المملكة المصرية بدون أن يخل ذلك مطلقاً بما لمصر من الحقوق فى السودان .

الباب السابع ـ احكام ختامية واحكام وقتية

مادة ١٦٠ — يعين اللقب الذى يكون لملك مصر بعد أن يقرر المندوبون المفوضون نظام الحكم النهائى للسودان .

مادة ١٦١ — مخصصات جلالة الملك الحالى[1] هى ١٥٠٠٠٠ جنيه مصرى

---

(١) المقصود فى النص هو المغفور له فؤاد الأول ومعلوم أنه منذ اعتلاء « فاروق الأول » العرش أصبحت مخصصات جلالته — بناء على تنازله — ١٠٠٠٠٠ جنيه مصرى ، كما انقصت أيضا مخصصات البيت المالك .

ومخصصات البيت المالك هى ١١١٥١٢ جنيهاً مصرياً وتبقى كما هى لمدة حكمه وتجوز زيادة هذه المخصصات بقرار من البرلمان .

مادة ١٦٢ - يكون تعيين من يخرج من أعضاء مجلس الشيوخ فى نهاية الخمس السنوات الأولى بطريق القرعة ومدة نيابة هؤلاء الشيوخ والنواب المنتخبين الأولى تنتهى فى ٣١ اكتوبر سنة ١٩٢٨ .

مادة ١٦٣ - يعمل بهذا الدستور من تاريخ انعقاد البرلمان .

مادة ١٦٤ - تتبع فى ادارة شؤون الدولة وفى التشريع الخاص بها من تاريخ نشر هذا الدستور الى حين انعقاد البرلمان القواعد والاجراءات المتبعة الآن . ومع ذلك يجب مراعاة عدم مخالفة ما يوضع من الأحكام للمبادىء الأساسية المقررة بهذا الدستور .

مادة ١٦٥ - تعرض على البرلمان عند انعقاده ميزانية سنة ١٩٢٣ - ١٩٢٤ المالية ولا يسرى القانون الذى يصدر بميزانية السنة المذكورة إلا عن المدة الباقية منها من يوم نشره .

أما الحساب الختامى للادارة المالية عن سنة ١٩٢٢ - ١٩٢٣ فيعتبر كأنه مصدق عليه من البرلمان بالحالة التى صدق عليه بها مجلس الوزراء .

مادة ١٦٦ - اذا استحكم الخلاف بين المجلسين على تقرير باب من أبواب الميزانية يحل بقرار يصدر من المجلسين مجتمعين بهيئة مؤتمر بالأغلبية المطلقة .

ويعمل بذلك الى أن يصدر قانون بما يخالفه .

مادة ١٦٧ - كل ما قررته القوانين والمراسيم والأوامر واللوائح والقرارات من الأحكام وكل ما سن أو اتخذ من قبل من الأعمال والاجراءات طبقاً للأصول والأوضاع المتبعة يبقى نافذاً بشرط أن يكون نفاذها متفقاً مع مبادىء الحرية والمساواة التى يكفلها هذا الدستور وكل ذلك بدون اخلال بما للسلطة التشريعية من حق الغائها وتعديلها فى حدود سلطتها على أن لا يمس ذلك بالمبدأ المقرر بالمادة السابعة والعشرين بشأن عدم سريان القوانين على الماضى .

مادة ١٦٨ — تعتبر أحكام القانون رقم ٢٨ لسنة ١٩٢٢ الخاص بتصفية أملاك الخديوى السابق عباس حلمى باشا وتضييق ما له من الحقوق كأن لها صبغة دستورية ولا يصح اقتراح تنقيحها .

مادة ١٦٩ — القوانين التى يجب عرضها على الجمعية التشريعية بمقتضى المادة الثانية من الأمر العالى الصادر بتاريخ ٢٨ ذى القعدة سنة ١٣٣٢ (١٨ اكتوبر ١٩١٤) تعرض على مجلسى البرلمان فى دور الانعقاد الأول فان لم تعرض عليهما فى هذا الدور بطل العمل بها فى المستقبل .

مادة ١٧٠ — على وزرائنا تنفيذ هذا الدستور كل منهم فيما يخصه ؟

صدر بسراى عابدين فى ٣ رمضان سنة ١٣٤١ (١٩ ابريل سنة ١٩٢٣)

فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية : يحيى ابراهيم

وزير الخارجية . . . : أحمد حشمت

وزير الخارجية . . . : محب

وزير المواصلات . . : أحمد زيور

وزير الحقانية . . . . : أحمد ذو الفقار

وزير المعارف العمومية : محمد توفيق رفعت

وزير الأوقاف . . . : أحمد على

وزير الحربية والبحرية : محمود عزمى

وزير الأشغال العمومية : حافظ حسن

وزير الزراعة . . . . : فوزى المطيعى

(٢)

مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥

قانون الانتخاب [١]

نحن فؤاد الأول ملك مصر

بعد الاطلاع على أمرنا رقم ١١٨ لسنة ١٩٣٥ .

وعلى القانون رقم ٣٨ لسنة ١٩٣٠ .

وبناء على ما عرضه علينا وزير الداخلية ، وموافقة رأى مجلس الوزراء

رسمنا بما هو آت :

الباب الأول — فيمن لهم حق الانتخاب

مادة ١ — لكل مصرى من الذكور حق انتخاب أعضاء مجلس النواب متى بلغ احدى وعشرين سنة ميلادية كاملة ، وأعضاء مجلس الشيوخ متى بلغ خمسا وعشرين سنة ميلادية كاملة .

مادة ٢ — على كل ناخب أن يتولى حقوقه الانتخابية بنفسه فى دائرة الانتخاب التى بها موطنه .

وموطن الانتخاب لكل شخص هو الجهة التى يقيم فيها دائماً ، أو التى له بها مصلحة أو فيها مقر عائلته . ويجب عليه أن يعين الموطن الذى يريد استعمال حقوقه الانتخابية فيه .

ويجب على الناخب إذا غير موطنه أن يعلن التغيير كتابة للمدير أو المحافظ بالجهة التى يريد نقل موطنه اليها وذلك لاجراء التعديل فى الجدول المنصوص عليه فى الفقرة الثانية من المادة الحادية عشرة .

---

(١) الوقائع المصرية عدد ٢٠ ديسمبر سنة ١٩٣٥

فاذا لم يعلن تغيير الموطن قبل دعوة الناخبين استعمل الناخب حقوقه الانتخابية فى الدائرة التى كان اسمه مقيداً بها أولا .

مادة ٣ — لا يجوز للناخب أن يعطى رأيه أكثر من مرة فى الانتخاب الواحد .

مادة ٤ — يحرم حق الانتخاب أبداً :

(١) المحكوم عليهم بعقوبة من عقوبات الجنايات .

(٢) المحكوم عليهم فى جناية بعقوبة من عقوبات الجنح .

يحرم كذلك حق الانتخاب للمدد المبينة بعد :

(١) المحكوم عليهم فى سرقة أو إخفاء أشياء مسروقة أو نصب أو خيانة أمانة أو غدرأو رشوة أو تفالس بالتدليس أو تزوير أو استعمال أوراق مزورة أو شهادة زور أو إغراء شهود أو هتك عرض أو إفساد أخلاق الشباب أو تشرد أو فى جريمة ارتكبت للتخلص من الخدمة العسكرية وكذلك المحكوم عليهم لشروع منصوص عليه لاحدى الجرائم المذكورة .

وذلك لمدة خمس عشرة سنة من تاريخ الحكم النهائى .

(٢) المحكوم عليهم بالحبس فى جريمة من الجرائم الانتخابية المنصوص عليها فى المواد ٦٥و٦٦و٧٠و٧١و٧٣و٧٤ من هذا القانون أو فى الشروع فى جريمة من تلك الجرائم ، وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ الحكم النهائى .

(٣) المحكوم عليهم فى إحدى الجنح المنصوص عليها فى قانون المخدرات رقم ٢١ لسنة ١٩٢٨ وذلك لمدة خمس سنوات من تاريخ انقضاء العقوبة .

والأحكام الصادرة بعقوبة من جهات الحكم غير العادية لا يترتب عليها سقوط الحق فى الانتخاب .

مادة ٥ — يوقف استعمال الحقوق الانتخابية بالنسبة للأشخاص الآتى ذكرهم :

(١) المحجور عليهم مدة الحجر ، والمصابون بأمراض عقلية المحجوزون مدة حجزهم

(٢) الذين أشهر إفلاسهم ، مدة خمس سنوات من تاريخ إشهار إفلاسهم إلا إذا رد اليهم اعتبارهم قبل ذلك .

مادة ٦ — حق الانتخاب للضباط وصف الضباط والجنود فى الجيش أو فى البحرية الذين ليسوا فى الاستيداع أو فى اجازة حرة موقوف ما داموا تحت السلاح .

ويجرى حكم هذه القاعدة على الضباط والجنود فى البوليس أو فى مصلحة خفر السواحل أو أى شخص فى أية هيئة ذات نظام عسكرى .

مادة ٧ — يكون بكل مدينة أو قرية تابعة للمديرية جدول انتخاب دائم تحرره لجنة مؤلفة من العمدة أو من يقوم مقامه رئيساً ومن المأذون ومن واحد من الأعيان (يعرف القراءة والكتابة) يعينه مأمور المركز فان لم يكن مأذون يعين المأمور بدله عيناً يعرف القراءة والكتابة .

أما فى كل قسم من أقسام القاهرة والاسكندرية وبورسعيد فتؤلف لجنة تحرير جدول الانتخاب من مأمور القسم أو من ينوب عنه رئيساً ومن اثنين من الاعيان (يعرفان القراءة والكتابة) يعينهما المحافظ . وتؤلف اللجنة فى المحافظات الأخرى من مندوب من قبل المحافظ رئيساً . ومن اثنين من الأعيان يعرفان القراءة والكتابة يعينهما المحافظ .

مادة ٨ — يشتمل جدول الانتخاب على اسم كل ناخب توافرت فيه فى أول ديسمبر الصفات المطلوبة لتولى الحقوق الانتخابية وعلى لقبه وصناعته وسنه ومحل سكنه .

ويحرر الجدول من نسختين على ترتيب حروف الهجاء فى المدينة أو القرية أو فى الحى أو الحصة من المدينة أو القرية أو القسم .

مادة ٩ — للجنة أن تطلب ممن قيد اسمه فى الجدول أو ممن يراد قيد اسمه فيه أن يثبت سنه أو جنسيته أو أى شرط آخر من الشروط اللازمة لتولى الحقوق الانتخابية .

مادة ١٠ — يعرض جدول الانتخاب فى كل مدينة أو قرية أو قسم بالأماكن التى تتعين بقرار من المدير أو المحافظ .

ويكون العرض كل سنة من أول يناير إلى اليوم الخامس عشر من ذلك الشهر .

مادة ١١ — يبعث إلى المدير أو المحافظ باحدى نسختى جدول الانتخاب موقعاً عليها من أعضاء اللجنة التى حررته ومرفقة بالمحضر المثبت للعرض وذلك فى اليوم نفسه .

ويوقع المدير أو المحافظ على هذه النسخة . ولا يجوز تعديلها أثناء السنة إلا فيما يتعلق بتغيير الموطن أو بالتصحيح طبقاً لقرارات اللجنة التى سيأتى ذكرها بعد أو حكم المحكمة . ويجب أن يوقع المدير أو المحافظ على التعديل .

أما نسخة الجدول الثانيـــة فتبقى عند رئيس اللجنة وعليه تصحيحها على حسب التعديلات التى يبلغها اليه المدير أو المحافظ عملا بالفقرة السابقة .

مادة ١٢ - لكل مصرى أهمل إدراج اسمه فى جدول الانتخاب بغير حق أو حصل خطأ فى البيانات الخاصـــة بقيده أن يطلب إدراج اسمه أو تصحيح البيانات الخاصة بالقيد . كما أن لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يطلب إدراج اسم من أهمل بغير حق أو حذف اسم من أدرج من غير حق كذلك . وله أيضاً أن يطلب تصحيح البيانات الخاصة بالقيد .

ويكون تقديم هذه الطلبات لغاية اليوم الحادى والثلاثين من شهر يناير من كل سنة. وتقدم كتابة للمدير فى المديريات وللمحافظ فى المحافظات ، وتقيد بحسب تواريخ ورودها فى دفتر خاص . وتعطى إيصالات لمقدميها .

وعلى المدير أو المحافظ فى جميع الأحوال أن يعلن كل من قدم طلباً من الطلبات السابقة ، وكذلك كل من قدم بشأنه طلب منها بلا رسوم ليقدم ملاحظاته كتابة أو شفوياً بنفسه أو بوكيل عنه أمام اللجنة الآتى ذكرها فى المادة التالية .

ويودع كشف الطلبات بالمديرية أو المحافظة من اليوم السادس من شهر فبراير إلى الخامس عشر من ذلك الشهر ولكل ناخب مدرج الاسم أن يطلع عليه .

مادة ١٣ - تحكم فى الطلبات المذكورة لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيساً ومن قاض يعينه رئيس المحكمة الابتدائية ومن عضو نيابة يعينه النائب العمومى ويكون الحكم فيها من الخامس عشر من فبراير الى الخامس عشر من مارس من كل ســنة وبغير رسوم .

وإذا غاب المدير أو المحافظ تكون الرياسة للقائم بأعماله .

وتعرض قرارات اللجنة من الخامس عشر إلى الحادى والثلاثين من مارس فى

مقر المديرية أو المحافظة و إذا لم يصدر قرار اللجنة فى طلب من الطلبات المقدمة إلى المدير أو المحافظ فى الميعاد المنصوص عليه فى المادة السابقة أو لم يعرض قرارها اعتبر ذلك رفضاً لهذا الطلب .

مادة ١٤ — لكل ذى شأن كما لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يستأنف قرارات اللجان الى المحكمة الابتدائية الواقع فى دائرة اختصاصها مقر اللجنة التى أصدرت القرار وذلك من أول أبريل إلى العاشر منه وكذلك الحكم إذا لم يعرض قرار اللجنة فى أحد الطلبات .

و يرفع الاستئناف بعريضة ترفق بها صورة القرار والاوراق التى يستند اليها المستأنف

و يوقع رئيس المحكمة فى ذيل العريضة بتاريخ الجلسة و يعلن إلى ذوى الشأن صورة تلك العريضة والأمر الصادر بتحديد الجلسة خمسة أيام قبلها .

و يقضى فى هذه الطلبات على وجه السرعة و بعد سماع أقوال النيابة العمومية .

و يكون قرار المحكمة نهائياً و بلا رسوم .

و يجوز الحكم بغرامة لا تتجاوز خمسمائة قرش على من يرفض استئنافه .

مادة ١٥ — تخطر المحكمة المدير أو المحافظ بما أصدرته من القرارات ناقضا لقرارات اللجان فى الخمسة الأيام التالية للقرار ، وحتى هذا الاخطار يكون لقرارات اللجان كل ما يترتب عليها من الآثار .

مادة ١٦ — يجوز لكل ناخب مدرج اسمه فى أحد جداول دائرة الانتخاب أن يدخل خصما أمام اللجنة المنصوص عليها فى المادة الثالثة عشرة أو أمام المحكمة فى أى نزاع بشأن إدراج اسم أو حذفه ولو لم يكن طرفا فى القرار الصادر من اللجنة .

مادة ١٧ — على اللجان أن تراجع فى شهر ديسمبر من كل سنة جداول الانتخاب وتضيف اليها :

(أولا) أسماء الذين أصبحوا حائزين للصفات التى يشترطها القانون لتولى الحقوق الانتخابية .

(ثانيا) أسماء من أهملوا بغير حق فى المراجعات السابقة .

وتحذف منها :

(أولا) أسماء المتوفين .

(ثانيا) أسماء من فقدوا الصفات المطلوبة منذ آخر مراجعة أو من كانت أسماؤهم أدرجت بغير حق . وتجرى أحكام المواد العاشرة وما يليها الى المادة السادسة عشرة على الجدول مراجعا .

مادة ١٨ — لكل من أدرج اسمه فى جدول الانتخاب الحق فى الاشتراك فى الانتخاب ، ولا يجوز لأحد الاشتراك فيه ما لم يكن اسمه مقيدا فى الجدول .

مادة ١٩ — يعطى رئيس اللجنة المنصوص عليها فى المادة السابعة لكل من قيد اسمه فى جدول الانتخاب وأصبح قيده فيه نهائيا شهادة بذلك يذكر فيها اسمه ومحل توطنه ورقم وتاريخ قيده بالجدول والسن المقدرة له فى تاريخ القيد وتختم الشهادة بختم المركز أو القسم .

الباب الثانى — فى انتخاب اعضاء مجلس النواب

مادة ٢٠ — تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليها ستون ألفا أو أكثر عضوا لمجلس النواب عن كل ستين ألفا أو بقية لا تنقص عن ثلاثين ألفا . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب .

وتنتخب المحافظات التى لا يبلغ عدد أهاليها ثلاثين ألفا عضوا لمجلس النواب إلا إذا أضافها القانون إلى محافظة أخرى أو إلى مديرية .

مادة ٢١ — تكوين المديرية أو المحافظة التى تنتخب عضوا واحدا لمجلس النواب دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة التى ينتخب عضوا واحدا لذلك المجلس .

وتعيين دوائر الانتخاب في المديريات أو المحافظات التى يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس النواب بقانون ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لا يبلغ عدد أهاليها ستين ألفا ولا ينقص عن ثلاثين ألفا دائرة انتخاب مستقلة وفى

هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس النواب الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب .

ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عـدد السكان وعدد الناخبين وحـدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مـع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٢٢ — ينتخب ناخبو كل دائرة من دوائر الانتخاب عضوا واحـدا لمجلس النواب .

مادة ٢٣ — يشترط فى عضو مجلس النواب :

(أولا) — أن تكون سنه ثلاثين سنة ميلادية كاملة على الأقل .

(ثانيا) — أن يكون اسمـه مدرجا بأحد جداول الانتخاب وأن يكون محسنا القراءة والكتابة .

(ثالثاً) — ألا يكون من الضباط المستودعين ولا من الجنـود الذين فى الاجازة الحرة .

(رابعا) — أن يرشح نفسه للانتخاب وأن يودع خزانة المـديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ مائة وخمسين جنيها مصريا تخصص للأعمال الخيريه المحلية بالدائرة الانتخابية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز فى الانتخاب عشر الأصوات الصحيحة التى أعطيت على الأقل . وينقص هذا المبلغ إلى النصف بالنسبة لمن يرشح نفسه من أهالى مركز الدر أو الجهات التابعة الآن لمصلحه الحدود .

وامراء الأسرة المالكة ونبلاؤها لا ينتخبون نوابا وانما يجوز تعيينهم أعضـاء بمجلس الشيوخ .

مادة ٢٤ — يحدد ميعـاد الانتخابات العامة بمرسوم والتكيلية بقرار من وزير الداخلية .

مادة ٢٥ — لا يجوز أن يرشح أحد نفسه فى أكثر من دائرتى انتخاب .

مادة ٢٦ — لا يجوز أن يرشح الموظف نفسه فى دائرة عمله الخاصة ويستثنى من ذلك العمد والمشايخ .

مادة ٢٧ — يقدم الترشيح كتابة للمديرية أو المحافظة مصحوباً بايصال ايداع المبلغ المنصوص عليه فى المادة (٢٣) وذلك فى مدى عشرة أيام من يوم نشر المرسوم أو القرار المنصوص عليهما فى المادة (٢٤) وإلا كان باطلا .

وتقيد الترشيحات بحسب تواريخ ورودها فى دفتر خاص ويعطى عنها ايصالات

مادة ٢٨ — يعرض كشف المرشحين فى كل دائرة انتخابية بمعرفة المدير أو المحافظ فى مقر دائرة الانتخاب وجميع الدوائر الفرعية فى الثلاثة الأيام التالية لانتهاء المدة المبينة فى المادة (٢٧) .

ويبق هذا الكشف معروضاً مدة خمسة أيام ولكل من أهمل ادراج اسمه فى الكشف أن يطلب ادراجه من المدير أو المحافظ فى الخمسة الأيام المذكورة .

مادة ٢٩ — اذا ظهر أن أحد رشح نفسه فى اكثر من دائرتين خير فى أى اثنتين منها يريد بقاء ترشيحه فان لم يبد رأيه فى الخمسة الأيام التالية لعرض الكشوف اعتبر مرشحاً فى الدائرتين اللتين قيد ترشيحه عنهما أولا .

مادة ٣٠ — إذا لم يتقدم فى دائرة انتخاب أكثر من ترشيح شخص واحد ترشيحاً صحيحاً أعلن وزير الداخلية انتخاب المرشح عند انقضاء الميعاد المتقدم ذكره وبلا حاجة لتولى اجراءات الانتخاب بالنسبة اليه .

مادة ٣١ — لكل مرشح أن يتنازل عن الترشيح باعلان على يد محضر يرسل الى المديرية أو المحافظة قبل ميعاد الانتخاب لمجلس النواب بخمسة أيام فيدون ذلك أمام اسمه فى كشف المرشحين ويعلن يوم الانتخاب بعرضه على باب مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية .

مادة ٣٢ — يعلن المرسوم أو القرار الصادر بدعوة الناخبين للانتخاب بتعليق صور منه فى كل قرية أو مدينة أو قسم من مدينة وفى الأماكن التى يعينها المدير أو المحافظ بقرار ويكتب فى ذيل كل صورة أسماء المرشحين للانتخاب فى الدائرة .

مادة ٣٣ - تطبع أوراق الأنتخاب على نفقة الحكومة بالصورة التى توضع بقرار من وزير الداخلية .

ويكون كذلك توزيع تلك الأوراق بين لجان الانتخاب المختلفة بقرار يصدره وزير الداخلية .

مادة ٣٤ - تناط ادارة الانتخاب فى كل دائرة عامة أو فرعية بلجنة تؤلف من قاض أو عضو نيابة أو أحد موظفى الحكومة يعينه وزير الحقانية وتكون له الرياسة ومن مندوب من قبل وزير الداخلية ومن ثلاثة ناخبين ليسوا مرشحين .

مادة ٣٥ - يختار رئيس اللجنة ومندوب الداخلية المشار اليهما فى المادة السابقة متفقين قبل يوم الانتخاب، من كشف ناخبي الدائرة ، ثلاثة ناخبين عالمين بالقراءة والكتابة غير مرشحين ليكوّنوا اللجنة المؤقتة التى تقوم يوم الأنتخاب بالاجراءات اللازمة لتأليف لجنة الانتخاب النهائية .

واذا غاب واحد أو أكثر من الناخبين الذين وقع عليهم الاختيار ليكونوا أعضاء اللجنة المؤقتة أكملها الرئيس من الناخبين الحاضرين .

تؤلف اللجنة النهائية من القاضى أو عضو النيابة أو موظف الحكومة ومن مندوب الداخلية المشار اليهما ومن ثلاثة من الناخبين ينتخبون بالكيفية الآتية :

لكل مرشح أن يعين خمسة من الناخبين يبلغ أسماءهم كتابة الى رئيس لجنة الانتخاب الوقتية فى اليوم السابق على يوم الانتخاب وينتخب هؤلاء الناخبون المعينون من قبل المرشحين من بينهم ثلاثة .

ويحصل الانتخاب فى قاعة الانتخاب وفى اليوم المحدد له بواسطة الناخبين المعينين الحاضرين وبالأغلبية النسبية وتتبع فى ذلك القواعد المقررة فى المواد ٤٠ و ٤١ و ٤٢ من هذا القانون . فاذا تساوت الأصوات حصل الاقتراع بين المتساوين ومن عينته القرعة كان عضواً باللجنة . واذا تعذر بعد مضى ساعة من الزمن المحدد للبدء فى عملية الانتخاب تأليف اللجنة النهائية للانتخاب سواء لعدم تعيين الناخبين من قبل المرشحين بالطريقة القانونية أو لعدم حضورهم فتصبح اللجنة الوقتية نهائية .

وتختار اللجنة وقتية كانت أو نهائية من بينها كاتب سر يقوم بتحرير محاضر عملية الانتخاب التي قامت بها اللجنة وتلاوتها عليها في آخر الجلسة .

مادة ٣٦ – حفظ النظام في جمعية الانتخاب منوط برئيس اللجنة وله في ذلك طلب رجال البوليس أو القوة العسكرية عند الضرورة والمدير أو المحافظ في جميع الأحوال مراقبة اجتماعات الانتخاب والتداخل عند الحاجة لاقرار النظام العام . على أنه لا يجوز أن يدخل البوليس أو القوة العسكرية قاعة الانتخاب إلا بناء على طلب رئيس اللجنة .

مادة ٣٧ – لا يحضر جمعية الانتخاب غير الناخبين والمرشحين ولا يجوز حضورهم حاملين سلاحاً . وللمرشحين دائماً حق الدخول في قاعة الانتخاب .

مادة ٣٨ – يجب أن يكون حاضراً من أعضاء اللجنة أثناء عملية الانتخاب ثلاثة على الأقل منهم كاتب السر .

واذا نقص العدد عن ثلاثة أثناء الاجراءات فعلى الرئيس إكماله من الناخبين الحاضرين .

وإذا غاب الرئيس قام مقامه العضو الذي يعينه .

وكذلك يعين الرئيس العضو أو الناخب الذي يقوم مقام كاتب السر إذا غاب مؤقتاً .

مادة ٣٩ – تدوم عملية الانتخاب من الساعة الثامنة صباحاً الى الساعة الخامسة مساء .

ومع ذلك فاذا وجد في جمعية الانتخاب الى الساعة الخامسة مساء ناخبون لم يبدوا آراءهم تحرر اللجنة كشفاً بأسمائهم وتستمر عملية الانتخاب الى ما بعد ابداء آرائهم .

ويكون الانتخاب بالاقتراع السرى .

مادة ٤٠ – أول من يبدى رأيه الناخبون من أعضاء لجنة الانتخاب .

وإذا قسمت دائرة انتخاب إلى دوائر فرعية وكان رئيس اللجنة ومندوب وزير

الداخلية ناخبين فى تلك الدائرة فيبديان رأيهما فى الدائرة الفرعية التى اختيرا ليكون أحدهما رئيساً لجنتها والآخر عضواً فيها ولو كانا تابعين لدائرة فرعية أخرى .

مادة ٤١ - على كل ناخب أن يقدم للجنة عند ابداء رأيه شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب .

ومن أضاع شهادته قبلت اللجنة رأيه بعد تحققها من شخصه .

مادة ٤٢ - يتلقى كل ناخب من يد الرئيس ورقة انتخاب مفتوحة وضع فى ظهرها ختم لجنة الانتخاب و تاريخ الانتخاب وينتحى الناخب جانباً من النواحى المخصصة لابداء الرأى فى قاعة الانتخاب نفسها وبعد أن يثبت رأيه على الورقة يعيدها مطوية الى الرئيس وهو يضعها فى الصندوق الخاص بأوراق الانتخاب وفى الوقت عينه يضع كاتب السر فى كشف الناخبين اشارة أمام اسم الناخب الذى أبدى رأيه .

والناخبون الذين لا يستطيعون أن يثبتوا بأنفسهم آراءهم على أوراق الانتخاب يبدونها شفاها بحيث يسمعهم أعضاء اللجنة وحدهم .

وفى هذه الحالة يثبت كاتب السر رأى كل ناخب فى ورقة يوقع عليها الرئيس .

ويجوز أيضا لهؤلاء الناخبين أن يختاروا عضواً من اللجنة يسرون اليه بارائهم على مسمع من الرئيس فيثبتها العضو فى ورقة ويوقع عليها الرئيس المذكور .

مادة ٤٣ - جميع الاراء المعلقة على شرط تعتبر باطلة وكذلك الاراء التى تعطى لشخص لم يكن اسمه مدرجا فى كشف المرشحين والتى تعطى لأكثر من شخص فى ورقة واحدة والتى تثبت على ورقة غير التى سلمت من اللجنة أو على ورقة أمضاها الناخب الذى أبدى رأيه أو على ورقة فيها أى علامة أو إشارة قد تدل عليه .

مادة ٤٤ - يعلن الرئيس ختام عملية الانتخاب متى حانت الساعة المقررة لذلك إلا فى الحالة المنصوص عليها فى المادة (٣٩) .

ثم يؤخذ فى فرز الأراء التى أعطيت .

ويجب الختم على صناديق أوراق الانتخاب بالدوائر الفرعية لفرزها معا فى الثلاثة الأيام التالية ليوم الانتخاب على الاكثر بواسطة لجنة الفرز التى تتكون من

رئيس لجنة الانتخاب فى مركز الدائرة الاصلية رئيساً وعضو من كل لجنة فرعية يختاره أعضاؤها .

مادة ٤٥ - تفصل اللجنة فى جميع المسائل المتعلقة بعملية الانتخاب وفى صحة إعطاء كل ناخب رأيه أو بطلانه ، وذلك مع عدم الاخلال بالأحكام الواردة فى الباب الرابع .

وتكون مداولة اللجنة سرية . ويجوز للرئيس عند الاقتضاء أن يأمر باخلاء القاعة أثناء المداولة .

وتصدر القرارات بالاغلبية . فاذا تساوت الاراء رجح رأى الفريق الذى منه الرئيس وذكر ذلك فى المحضر . ويجب أن تذكر فيه أسباب القرارات وأن يتلوها الرئيس علناً .

مادة ٤٦ - يجب تدوين كل طلب وكل قرار فى المحضر .

ومع ذلك فان عدم اشتمال المحضر على شىء مما وقع أو تقرر فى عملية الانتخاب لا يترتب عليه إلغاء إجراءات الانتخاب .

مادة ٤٧ - ينتخب عضو مجلس النواب بالاغلبية المطلقة لعدد الاصوات التى أعطيت .

فاذا لم يحصل أحد المرشحين فى المرة الأولى على الأغلبية المطلقة يعاد الانتخاب فى مدى خمسة أيام بين المرشحين اللذين نالا العدد الاكثر من الأصوات . فاذا تساوى معهما أو مع أحدهما واحد أو أكثر من المرشحين الاخرين اشترك معهما فى المرة الثانية .

وفى المرة الثانية يكون الانتخاب بالاغلبية النسبية لعدد الأصوات الصحيحة التي أعطيت .

فاذا حصل اثنان فأكثر من المرشحين على أصوات متساوية اقترعت اللجنة بينهم وكانت الأولوية لمن تعينه القرعة .

مادة ٤٨ - يعلن رئيس اللجنة اسم العضو المنتخب .

ويمضى جميع أعضاء اللجنة فى الجلسة نسختين من محضر الانتخاب ترسل

إحداهما مع أوراق الانتخاب كلها إلى وزير الداخليـة مبـاشرة فى ثلاثة أيام من تاريخ الجلسة وتحفظ الثانية بالمديرية أو المحافظة .

مادة ٤٩ - يرسل وزير الداخلية بدون تأخـير الى كل من الأعضاء الذين انتخبوا شهادة بانتخابه .

مادة ٥٠ - اذا كان انتقال الناخب من محل إقامته إلى مكان الانتخاب بطريق سكة حديد الحكومة فيعطى عند تقديم شهادة قيد اسمه بجدول الانتخاب تذكرتين بلا مقابل للسفر بالدرجة الثالثة ذهابا وإيابا .

مادة ٥١ - كل نشرة أو وسيلة من وسائل العلنية المنصوص عليها فى المـادة ١٤٨ من قانون العقوبات الأهلى ترمى الى ترويج الانتخاب يجب أن تشتمل على اسم الناشر .

ويجرى حكم هذه القاعدة منذ نشر تاريخ الانتخاب فى الجريدة الرسمية حتى نهاية عملية الانتخاب .

الباب الثالث _ فى انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ

مادة ٥٢ - تنتخب كل مديرية أو محافظة عدد أهاليهـا مائة وثمانون ألفا أو أكثر عضواً لمجلس الشيوخ عن كل مائة وثمانين ألفا أو بقيـة لاتنقص عن تسعين ألفاً . وتنتخب كل مديرية أو محافظة لايبلغ عدد أهاليها مائة وثمانين ألفاً ولا ينقص عن تسعين ألفاً عضواً لمجلس الشيوخ ، وتنتخب المحافظات التى لا يبلغ عدد أهاليها تسعين ألفاً عضوا لمجلس الشيوخ الا اذا أضافها القانون الى محافظة أخرى أو الى مديرية.

مادة ٥٣ - تكون المديرية أو المحافظة التى تنتخب عضوا واحدا لمجلس الشيوخ دائرة انتخاب وكذلك جزء المديرية أو المحافظة الذى ينتخب عضوا واحداً لذلك المجلس.

وتعين دوائر الانتخاب فى المديريات أو المحافظات التى يحق لها أن تنتخب أكثر من عضو لمجلس الشيوخ بقانون . ويجوز أن يعتبر القانون عاصمة المديرية التى لايبلغ عدد أهاليهـا مائة وثمانين ألفاً ولا ينقص عن تسعين ألفا دائرة انتخاب

مستقلة وفى هذه الحالة يعتبر باقى أجزاء المديرية مديرية قائمة بذاتها سواء من وجهة عدد أعضاء مجلس الشيوخ الذى يحق لها أو من وجهة تحديد دوائر الانتخاب .

ويجوز تسهيلا لعملية الانتخاب تقسيم دائرة الانتخاب الواحدة الى دوائر فرعية بقرار يصدر من وزير الداخلية .

ويراعى فى تحديد دوائر الانتخاب أو دوائرها الفرعية عدد السكان وعدد الناخبين وحدود الأقسام الادارية أو القرى وطرق المواصلات مع مقر دائرة الانتخاب أو الدائرة الفرعية وغير ذلك من الشروط التى يتحقق معها خير تنظيم لعملية الانتخاب .

مادة ٥٤ - ينتخب الناخبون فى كل دائرة من دوائر الانتخاب عضواً واحداً لمجلس الشيوخ .

مادة ٥٥ - يشترط فى عضو مجلس الشيوخ :

(أولا) أن تكون سنه أربعين سنة ميلادية كاملة على الأقل .

(ثانياً) أن يكون من احدى الطبقات الاتية :

(١) الوزراء ، الممثلين السياسيين ، رؤساء مجلس النواب ، وكلاء الوزارات ، رؤساء ومستشارى محكمة الاستئناف أو أية هيئة قضائية مساوية لها أو أعلى منها ، النواب العموميين ، نقباء المحامين ، موظفى الحكومة ممن هم فى درجة مدير عام أو درجة أعلى من ذلك — سواء فى كل ذلك الحاليون أو السابقون .

(٢) أمراء الأسرة المالكة ونبلائها بطريق التعيين لا الانتخاب ، كبار العلماء والرؤساء الروحيين ، الضباط المتقاعدين من رتبة لواء فصاعدا ، أعضاء مجلس النواب الذين قضوا مدتين فى النيابة ، الملاك الذين يؤدون ضريبة لا تقل عن مائة وخمسين جنيها فى العام ، المشتغلين بالأعمال المالية أو التجارية أو الصناعية أو بالمهن الحرة ممن لا يقل دخلهم السنوى عن ألف وخمسمائة جنيه مصرى — وهذا كله مع مراعاة أحكام عدم الجمع المنصوص عليها فى الدستور وفى هذا القانون .

وتنص الضريبة والدخل السنوى الى الثلث بالنسبة لمن ينتخب عن مديرية اسوان .

(ثالثاً) أن يكون محسناً للقراءة والكتابة .

ويشترط أيضاً فيمن ينتخب عضواً فى مجلس الشيوخ :

(ا) أن يكون اسمه مقيداً فى جدول من جداول الانتخاب .

(ب) أن يرشح نفسه ويودع خزانة المديرية أو المحافظة وقت الترشيح مبلغ ١٥٠ جنيهاً مصرياً يخصص للأعمال الخيرية المحلية إذا عدل عن الترشيح أو إذا لم يحز عشر الأصوات على الأقل .

مادة ٥٦ — تجرى أحكام الباب الثانى على انتخاب أعضاء مجلس الشيوخ إلا ما كان منها مخالفاً لما نص عليه فى هذا الباب .

الباب الرابع

فى الفصل فى صحة نيابة أعضاء المجلسين وفى عدم الجمع وفى سقوط العضوية

مادة ٥٧ — كل مجلس يختص وحده بالفصل فى صحة نيابة أعضائه وهو المرجع الأعلى فى ذلك .

ولكل ناخب أن يطلب إبطال الانتخاب الذى حصل فى دائرته بعريضة يقدمها إلى رئيس المجلس تشتمل على الأسباب التى يبنى عليها الطلب . ويكون توقيع الطالب مصدقا عليه .

ويجب تقديم الطلب فى الخمسة عشر يوماً التالية لاعلان نتيجة الانتخاب على الأكثر .

ويجوز كذلك لكل مرشح حصل على أصوات فى الانتخاب أن ينازع بالطريقة عينها فى صحة انتخاب العضو الذى أعلن انتخابه .

ولكل من المجلسين سلطة سماع الطالب واعلان الشهود إذا رأى محلا لذلك وتجرى فى حق الشهود أحكام قانونى العقوبات وتحقيق الجنايات الخاصة بمواد الجنح .

ولكل من المجلسين أن يعهد بهذه السلطة للجنة التى ينتخبها لفحص نيابة الاعضاء .

ويفصل المجلس فى الطلبات والمنازعات فيعلن صحة عملية الانتخاب واسم المنتخب الذى يرى أن انتخابه جرى صحيحاً أو يقضى ببطلان الانتخاب ويقرر خلو المحل .

مادة ٥٨ — إذا انتخب عضو أحد المجلسين فى دائرتين وجب عليه بعد الفصل فى صحة انتخابه بثمانية أيام أن يقرر فى المجلس أى الدائرتين يريد أن يكون نائباً عنها . فاذا لم يفعل تولى المجلس بطريق القرعة تعيين الدائرة التى يكون عليها انتخاب عضو جديد .

مادة ٥٩ — كل عضو فى أحد المجلسين انتخب عضواً فى المجلس الآخر وكل من انتخب فى انتخابات واحدة عضواً فى كلا المجلسين يجب عليه أن يصرح فى الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل فى صحة انتخابه فى أى المجلسين يريد الجلوس . فاذا لم يفعل اعتبر أنه اختار مجلس الشيوخ .

وعلى رئيس المجلس الذى وقع الاختيار عليه أو الذى اعتبر أنه وقع الاختيار عليه أن يخطر رئيس المجلس الآخر وهو يعلن خلو المحل .

مادة ٦٠ — لا يجمع بين عضوية أى المجلسين وتولى الوظائف العامة بأنواعها والمقصود بالوظائف العامة كل وظيفة يتناول صاحبها مرتبه من الأموال العمومية ويدخل فى ذلك كل موظفى ومستخدمى مجالس المديريات والمجالس البلدية وكل موظفى وزارة الأوقاف ومستخدميها وكذلك العمد .

ويستثنى الوزراء ووكلاء الوزارات البرلمانيون من حكم عدم الجمع (١) .

وكذلك لا يصح الجمع بين عضوية أحد المجلسين وعضوية مجالس المديريات والمجالس البلدية والمحلية ولجان الشياخات .

مادة ٦١ — كل موظف أو مستخدم عام ممن أشير اليهم فى المادة السابقة وكل عضو بمجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات انتخب أو عين عضواً بأحد المجلسين يعتبر متخلياً عن وظيفته أو عن عضويته بتلك المجالس أو اللجان إذا لم يتنازل فى الثمانية الأيام التالية ليوم الفصل فى صحة نيابته عن تلك العضوية . ويعطى الموظف أو المستخدم فى حالة القبول حقه فى المعاش أو المكافأة على حسب الأحوال .

وكل عضو فى أحد المجلسين قبل وظيفة من الوظائف العامة المشار اليها فى المادة

---

(١) معدلة بالقانون رقم ٥٢ لسنة ١٩٣٦

المذكورة أو قبل العضوية في أحد مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو المحلية أو لجان الشياخات يعتبر أنه تنازل عن عضويته بعد مرور الثمانية الأيام التالية لتاريخ تعيينه فى الوظيفة أو صيرورة انتخابه فى تلك المجالس أو اللجان نهائياً. ويعلن مجلسه خلو المحل الذي كان يشغله .

مادة ٦٢ - إذا وجد أحد الاعضاء فى حالة من أحوال عدم الأهلية المنصوص عليها فى المادتين الرابعة والخامسة من هذا القانون سواء عرضت له أثناء نيابته أو أنها لم تعلم إلا بعد انتخابه ، تسقط عضويته .

وكذلك تسقط عضوية من فقد الصفات المشترطة فى العضو .

ويكون السقوط فى الأحوال السالفة بقرار من المجلس .

مادة ٦٣ - الاستقالة من عضوية أحد المجلسين تقدم الي رئيسه وتعتبر نهائية من وقت تقرير المجلس قبولها .

مادة ٦٤ - عند خلو محل فى أحد المجلسين يأمر وزير الداخلية بناء على تبليغ رئيس ذلك المجلس بانتخاب عضو بدل من خلا محله .

الباب الخامس - الجرائم فى الانتخاب

مادة ٦٥ - يعاقب بالحبس لمدة لاتزيد على سنة و بغرامة لاتتجاوز مائة جنيه مصري أو باحدى هاتين العقوبتين :

(أولا) كل من تعمد إدراج اسم فى جدول الانتخاب أو حذفه منها على خلاف أحكام هذا القانون أو تعمد إهمال إدراج اسم أو حذفه كذلك .

(ثانياً) كل من توصل إلى إدراج اسمه أو اسم غيره دون أن تتوافر فيه أو فى ذلك الغير الشروط المطلوبة لاستعمال حق الانتخاب وهو يعلم ذلك وكذلك من توصل على الوجه المتقدم إلى حذف اسم آخر .

مادة ٦٦ - يعاقب بتلك العقوبات نفسها :

(أولا) كل من استعمل القوة أو التهديد لمنع ناخب من استعمال حق التصويت أو لاكراهه على التصويت على وجه خاص .

(ثانياً) كل من أعطى آخر أو عرض أو التزم بأن يعطيه فائدة لنفسه أو لغيره كي يحمله على التصويت على وجه خاص أو على الامتناع عن التصويت .

(ثالثاً) كل من قبل أو طلب فائدة من هذا القبيل لنفسه أو لغيره .

مادة ٦٧ - يعاقب بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً مصرياً من طبع أو نشر أوراقاً لترويج الانتخاب مخالفاً لأحكام المادة (٥١) من هذا القانون . وهذا مع عدم الإخلال بوجوب مصادرة تلك الأوراق .

مادة ٦٨ - كل من نشر أو أذاع بين الناخبين أقوالا كاذبة عن سلوك أحد المرشحين أو عن أخلاقه بقصد التأثير فى نتيجة الانتخاب وكل من أذاع بذلك القصد أخباراً كاذبة يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً مصرياً .

مادة ٦٩ - يعاقب بغرامة لا تتجاوز عشرة جنيهات مصرية :

(أولا) من دخل فى المكان المخصص لاجتماع الناخبين حاملا سلاحاً من أى نوع .

(ثانياً) من دخل القاعة المخصصة للانتخابات بلا حق ولم يخرج عند أمر الرئيس له بذلك.

مادة ٧٠ - يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على سنة وبغرامة لا تتجاوز مائة جنيه مصرى أو بأحدى هاتين العقوبتين :

(أولا) كل من أبدى رأيه فى انتخاب وهو يعلم أن اسمه أدرج فى الجدول بغير حق .

(ثانياً) كل من تعمد ابداء رأيه باسم غيره .

(ثالثاً) كل من استعمل حقه فى الانتخاب أكثر من مرة فى انتخاب واحد.

مادة ٧١ - يعاقب بالحبس أو بغرامة لا تتجاوز مائتى جنيه مصرى كل من اختلس أو أخفى أو أعدم أو أفسد جدول انتخاب أو ورقة انتخاب أو أى ورقة أخرى تتعلق بعملية الانتخاب أو غيّر نتيجة انتخاب بأية وسيلة أخرى ، وذلك بقصد تغيير الحقيقة فى نتيجة الانتخاب أو بقصد إيجاد ما يستوجب اقتراعاً جديداً .

مادة ٧٢ - يعاقب بالعقوبات المبينـة فى المادة السابقة كل من أخل بحرية الانتخاب أو بنظام اجراءاته باستعمال القوة أو التهديد أو بالاشتراك فى تجمهر أو صياح أو مظاهرات .

مادة ٧٣ - يعاقب بالعقوبات عينهـا من خطف الصندوق المحتوي على أوراق الانتخاب أو أتلفه .

مادة ٧٤ - كل من أفشى سر اعطاء ناخب لرأيه بدون رضـاه يعاقب بالحبس لمدة لا تزيد على ستة أشهر أو بغرامة لا تتجاوز خمسين جنيهاً مصرياً .

مادة ٧٥ - كل موظف عمومى حكم عليه فى جريمة من جرائم الانتخاب ارتكبها اثناء تأدية وظيفته يجوز الحكم عليه بالعزل .

مادة ٧٦ - يعاقب على الشروع فى جرائم الانتخاب بالعقوبة المنصوص عليهـا للجريمة التامة .

مادة ٧٧ - تسقط الدعوى العمومية والمدنية فى جرائم الانتخاب المنصوص عليها فى هذا الباب عدا ما نص عليه فى المادتين ٦٥ و ٧٤ بمضى ثلاثة شهور من يوم إعلان نتيجة الانتخاب أو من تاريخ آخر عمل متعلق بالتحقيق .

مادة ٧٨ - يكون لرئيس لجنة الانتخاب السلطة المخولة لمأمورى الضبطية القضائية فيما يتعلق بالجرائم التى ترتكب فى قاعة الانتخاب أو يشرع فيها فى ذلك المكان .

الباب السادس ـ احكام عامة واخرى وقتية

مادة ٧٩ - الجهات التابعة لمصلحة الحدود يجوز فيما يتعلق بالانتخابات الحاقهـا بالمديريات أو المحافظات التى يعينها وزير الداخلية بقرار .

مادة ٨٠ - جداول الانتخاب الحالية تعدل طبقاً لأحكام هذا القانون .

مادة ٨١ - بالنسبة للانتخابات الأولى التى تحصل تطبيقاً لهذا القـانون يجوز تعديل المواعيد المنصوص عليها فيه لإعداد جداول الانتخاب والترشيح والطلبـات وعلى العموم كل ميعاد نص عليه فيه وذلك بقرار من وزير الداخلية .

مادة ٨٢ - إلى أن يصدر القانون المشار اليه فى المادتين ٢١ و ٥٣ تعين دوائر

الانتخاب لجنة مؤلفة من المدير أو المحافظ رئيساً ومن رئيس النيابة أو النائب ومن باشمهندس الرى المختص بالمديرية وفى محافظات القاهرة والاسكندرية والقنال يندب وزير الداخلية والأشغال العمومية مهندس تنظيم بدل باشمهندس الرى ولوزير الداخلية أن يضم لهذه اللجان من يختاره من الأعضاء .

ويصدر وزير الداخلية قراراً بتحديد دوائر الانتخاب المذكورة بعد تصديق مجلس الوزراء .

مادة ٨٣ - لوزير الداخلية أن يصدر القرارات اللازمة لتنفيذ هذا القانون .

مادة ٨٤ - يلغى كل ما كان مخالفاً لهذا القانون من نصوص القوانين والمراسيم السابقة لصدوره .

مادة ٨٥ - على وزراء الداخلية والمالية والحقانية والمواصلات تنفيذ هذا القانون كل منهم فيما يخصه ويعمل به من يوم نشره فى الجريدة الرسمية .

نأمر بأن يبصم هذا المرسوم بقانون بخاتم الدولة وأن ينشر فى الجريدة الرسمية وينفذ كقانون من قوانين الدولة ؟

صدر بسراى القبة فى ٢٣ رمضان سنة ١٣٥٤ (١٩ ديسمبر سنة ١٩٣٥)

فؤاد

بأمر حضرة صاحب الجلالة رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية

محمد توفيق نسيم

وزير المواصلات	وزير الحقانية	وزير المالية
عبد المجيد عمر	أمين أنيس	أحمد عبد الوهاب

مذكرة [1]

عندما صح عزم الوزارة على بعث قانون انتخاب سنة ١٩٢٣ المعدل بقانون رقم ٤ لسنة ١٩٢٤ ورقم ١٠ لسنة ١٩٢٦ تبينت أنه لا يكفى أن يذكر أن النصوص التى

(١) هذه المذكرة نشرت فى نفس العدد من الوقائع المصرية مع قانون الانتخاب (مرسوم بقانون رقم ١٤٨ لسنة ١٩٣٥) وفى ذيل القانون المذكور .

صدرت بهـــا القوانين المتقدم ذكرها ستصبح معمولا بها بعد إذ كانت قد نسخت ، فان بعض تلك النصوص أصبحت لا تتفق مع حال التشريع الحاضر ، وهو قدتجاوز النقطة التي وقفت عندها المادة ٩٣ بشأن الجنسية ، فانها الآن منظمة بقانون هو المرسوم بقانون رقم ١٩ لسنة ١٩٢٩ .

والمادة ١٥٠ من قانون العقوبات التي تحيل اليها المادة ٦٢ لم تعد بعد القانون رقم ٩٧ لسنة ١٩٣١ تشير إلى طرق العلنية وقد حصر تعريفها فى المادة ١٤٨

والمادة ٤ لم يعد من الممكن أن تظل على حالها بعد إضافة جنح المخدرات بقانون رقم ٢١ لسـنة ١٩٢٨ وقانون رقم ٥٠ لسنة ١٩٣١ إلى الجرائم التي يترتب عليها الحرمان من حق الانتخاب ، ومن الضرورى مراعاة التناسـق بين الحرمان المترتب على الحكم فى هـذه الجنح وهو موقوت بخمس سنين والحرمان الذى يقرره قانون سنة ١٩٢٣ أبديًا لمرتكبي الجنح المشار اليها فى المادة ٤ ، بأن يجعل الحرمان الأخير موقوتًا بخمس عشرة سنة كما فعل قانون انتخاب سنة ١٩٣٠ لا سيما وقد أصبح لمن مضى عليه أكثر من هذه المدة حق مكتسب فى الانتخاب ، وليس لحذف أسمائهم من الجداول ولحرمانهم من جديد من استعمال حق الانتخاب وجه أو ضرورة .

ويقتضى هذا التناسق أن تنقل الاشارة إلى أثر الجرائم الانتخابيـــة فى تعطيل حق الانتخاب خمس سنين من المادة ٥ إلى المادة ٤

لذلك رأت الوزارة من الأفضل أن تنشر نصوص القانون نشرًا جديدًا وفيما عدا التعديلات التى تقدم بيانها ، فان قانون الانتخاب المنشور هو بعينه قانون سنة ١٩٢٣ ، وهذا النشر الجـديد يهيىء للقائمين بتنفيذ القانون أداة عمل حاضرة خلت من المواد التى ألغيت ومن الاشارات إلى الأصل والتعديل وتتابعت وانسجمت موادها ويغنى عن الرجوع إلى المجاميع القديمة ؟

١٩٢٥/١٢/١٨

رئيس مجلس الوزراء ووزير الداخلية
محمد توفيق نسيم

(٣)

مجلس النواب

اللائحة الداخليـــة

الباب الأول

فى مكتب السن ، والمكتب النهائى ، وتحقيق صحة نيابة الأعضاء

مكتب السن

١ - عند افتتاح الجلسة الأولى لكل دور انعقاد عادى لمجلس النواب يشغل كرسى الرياسة أكبر أعضائه الحاضرين سنا - ويجلس فى مقاعد السكرتيرين الأربعة أصغر هؤلاء الحاضرين سنا .

انتخاب المكتب النهائى

٢ - يشرع المجلس فى أول جلسة عقب تشكيل الهيئة السابقـة فى انتخاب رئيس ووكيلين وأربعة سكرتيرين وثلاثة مراقبين من الأعضاء . ومن هؤلاء جميعا يتكون مكتب المجلس النهائى .

٣ - يجرى الانتخاب فى الجلسة العلنية وبالتعاقب للرئيس فالوكيلين . ويكون بالأغلبية المطلقة .

ويكون انتخاب السكرتيرين والمراقبين بالأغلبية النسبية .

وانتخاب الوكيلين والسكرتيرين والمراقبين يكون بالقائمة مع مراعاة ما جاء بالمادة (١٠٠) .

٤ - يتولى السكرتيرون بمراقبة رئيس السن جمع الأصوات وفرزها . ويعلن الرئيس نتيجة الانتخاب .

الاخطار بتشكيل المكتب

٥ - متى تم تشكيل مكتب المجلس النهائى يحيط الرئيس به الملك ومجلس الشيوخ علما .

انتخاب لجنة الطعون

٦ - فى حالة تجديد المجلس بالانتخابات العامة يشرع فورا بعد تشكيل مكتب المجلس النهائى فى انتخاب لجنة من خمسة عشر عضواً تحال عليها محاضر عمليات الانتخاب وما يتعلق بها من الأوراق لتحقيق صحة نيابة الأعضاء وفحص الطعون .

وفى غير حالة التجديد تناط هذه المهمة بلجنة يشكلها المجلس بالعدد الذى يراه .

٧ - يكون أنتخاب أعضاء هـذه اللجنة بالأغلبية النسبية وبطريق الاقتراع بالقائمة . غير أنه لا يسوغ للعضو الواحد أن يكتب فى القائمة أسماء أكثر من ثلثى العدد المطلوب لتشكيل اللجنة .

نظر الطعون فى اللجنة

٨ - لهذه اللجنة حق سماع من ترى لزوم سماعه وإجراء كل ما تراه موصلا لكشف الحقيقة .

ولكل عضو من أعضاء المجلس الحق فى أن يحضر جلسة اللجنة عند نظرها فى صحة أنتخابه لابداء دفاعه بشرط أن ينسحب عند أخذ الآراء ولو كان عضواً بها .

عدم جواز توكيل الأعضاء فى أعمال الطعون .

٩ - لا يجوز للمحامين من أعضاء المجلس أن يقبلوا توكيلا من الطاعنين على أنتخاب أحد الأعضاء أو من أحد المطعون فى أنتخابهم فى أى عمل من أعمال هذا الطعن سواء أكان يعمل خارج المجلس أم داخله .

موعد تقديم تقارير اللجنة

١٠ - ترفع اللجنة تقاريرها لرياسة المجلس فى ميعاد لا يتجاوز السبعة الأيام من تاريخ إحالة المحاضر عليها . فاذا مضى هذا الميعاد جاز للمجلس أن يفسح فيه بالقدر الذى يراه كافياً لإتمام العمل المتأخر أو أن يحيل هذا العمل على لجنة أخرى يشكلها لهذا الغرض بطريق الانتخاب أيضاً بالعدد الذى يراه وبالشروط والقيود المبينة آنفاً .

نظر الطعون فى المجلس

١١ - على المجلس تأجيل النظر والمناقشة فى كل أنتخاب يتضمن تقرير اللجنة

طلب إلغائه إلى الجلسة التالية للجلسة التى تلى فيها ذلك التقرير إذا طلب ذلك العضو المطعون فى أنتخابه .

١٢ - لكل عضو أن يحضر جلسة المجلس عند نظره فى صحة نيابته وله أن يشترك فى مناقشاته وأن يقدم أقواله بشرط الا يبدى رأيه عند أخذ الأصوات .

ولكل عضو حق ابداء رأيه فى صحة نيابة غيره ولو لم يكن قد قرر المجلس صحة نيابته .

١٣ - يفصل المجلس فى صحة النيابه ويعلن الرئيس أسماء من تقررت صحة نيابتهم من الأعضاء ولا تعتبر النيابة باطلة إلا بقرار يصدر بأغلبية ثلثى الأصوات .

اختصاصات الرئيس

١٤ - يتولى الرئيس المحافظة على نظام المجلس وأمنه ولفت النظر لمراعاة اللائحة والأذن بالكلام وتوجيه الاسئلة واعلان ما يصدره المجلس من القرارات والأمر بمحو أقوال كل عضو لم يؤذن له بالكلام من محضر الجلسة . وهو الذى يمثل المجلس ويتكلم باسمه وطبقاً لارادته ويدير المناقشات فى المجلس فيحدد موضوعها ويرد الكلام اليه . فاذا أراد أن يشترك فى المناقشة تخلى عن كرسى الرياسة ولا يعود اليه حتى تنتهى . وبالجملة يقوم بغير ذلك من الأعمال التى هى من اختصاصه بمقتضى هذه اللائحة .

اختصاصات السكرتيرين

١٥ - يقوم السكرتيرون النائبون بتحرير محاضر الجلسات السرية ويراقبون تحرير غيرها من محاضر الجلسات ويتولون أمضاءها وقراءة ما يطلب منهم قراءته من المحاضر وغيرها من الأوراق ويقيدون أسماء من يطلب الاذن بالكلام ويقومون بجمع الأصوات وفرزها بمراقبة الرئيس والوكيلين ورصد آراء الأعضاء وكل تنبيه صادر بالمحافظة على النظام وغير ذلك مما يدخل فى أختصاصهم بمقتضى هذه اللائحة .

اختصاصات المراقبين

١٦ - يقوم المراقبون بتحضير ميزانية المجلس ويتولون الاذن بالصرف وفقاً للمادة (١٤٦) من هذه اللائحة ويتعهدون أثناء انعقاد الجلسة ملازمة عمال المجالس للأماكن

المخصصة لهم و يشرفون على دقة تنفيذ أوامر الرئيس المتعلقة بحفظ النظام و يؤدون غير ذلك من الأعمال التي تكون من اختصاصهم بمقتضى هذه اللائحة .

مدة قيام المكتب

١٧ – يبقى أعضاء المكتب في مناصبهم مدة دور الانعقاد العادي الذي تم فيه انتخابهم و يحتفظون بها فيما يليه من أدوار الانعقاد غير العادية ولا تنحل عنهم إلا بافتتاح الدور العادي الجديد .

خلف الرئيس والسكرتيرين في غيابهم

١٨ – إذا تغيب الرئيس يقوم مقامه أحد الوكيلين بالتناوب فاذا غاب الاثنان كانت الرياسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سناً .

وعند تغيب أحد السكرتيرين الناثبين ، للرئيس أن يدعو أصغر الأعضاء الحاضرين سناً ليحل محله .

عدم جواز الجمع بين وظائف المكتب و بين الوزارة أو عضوية لجنة المحاسبة

١٩ – لا يجوز الجمع بين الوزارة و بين إحدى وظائف مكتب المجلس بجميع أنواعها ولا يسوغ انتخاب أحد أعضاء المكتب عضواً في لجنة المحاسبة .

الباب الثاني

نظام الجلسات

٢٠ – يفتتح الرئيس الجلسة و يعلن انتهاءها بعد موافقة المجلس .

أيام الاجتماع

٢١ – معدّلة :

« يجتمع المجلس في أيام الاثنين والثلاثاء والاربعاء والخميس من كل أسبوع و يبتدىء الاجتماع في الساعة الخامسة بعد الظهر الا اذا قرر المجلس غير ذلك »[١]

---

(١) قرار المجلس في ٢٠ نوفبر سنة ١٩٢٦

افتتاح الجلسة

٢٢ - توضع تحت تصرف الأعضاء قبل موعد افتتاح الجلسة بنصف ساعة دفاتر حضور يوقعون عليها متى حضروا ومتى حل موعد الافتتاح يطلع الرئيس على الدفاتر فاذا تبين أن العدد القانونى لم يتكامل فله أن يؤخر فتح الجلسة نصف ساعة فاذا لم يتكامل العدد حينئذ يؤجل الرئيس عقد الجلسة الى أول يوم يصح فيه اجتماع المجلس .

٢٣ - معدلة :

تلاوة الأسماء والتصديق على المضبطة

« اذا تكامل العدد القانونى يفتتح الرئيس الجلسة وتتلى فى ابتدائها أسماء المتذرين من الأعضاء وطالبي الأجازات وكذلك الغائبين من الجلسة الماضية بدون اذن ، ثم يستفهم الرئيس عما اذا كان هناك اعتراض على مضبطة الجلسة كالمبين فى المادة (١٥٨) وبعد اعتمادها من المجلس يوقع عليها رئيس الجلسة وسكرتيرها النائب » [١] .

٢٤ - حذفت [٢] .

اشارة الرئيس الى المكاتبات والتقارير الواردة

٢٥ - قبل البدء فى الأعمال يخبر الرئيس المجلس بما ورد عليه من المكاتبات وتقارير اللجان وغير ذلك من الأوراق .

طلب الاذن بالكلام

٢٦ - يقيد السكرتيرون النائبون طلبات الاذن بالكلام بترتيب طلبها غير أنه فى حالة طلب الاذن بالكلام على مشروع قانون لا يجوز قيد أى طلب من هذا القبيل قبل ايداع التقرير الخاص بذلك المشروع وكذلك يكون الحال فى كل رغبة يعمل فيها تقرير .

عدم جواز الكلام الا باذن

٢٧ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم الا اذا قيد طلبه أو استأذن الرئيس

---

(١) قرار المجلس فى ٢٠ نوفبر سنة ١٩٢٦

(٢) قرار المجلس فى ٩ يونية سنة ١٩٢٨

وهو فى مكانه وأذن له . وليس للرئيس أن يمنع أحدا من التكلم لغير سبب قانونى وعند الخلاف على ذلك يؤخذ رأى المجلس .

ترتيب المتكلمين

٢٨ - يعطي الاذن بترتيب الأسبقية فى الطلب الأول فالأول وهكذا ولا يعدل عن هـذا النظام الا اذا كان الغرض الكلام لتأييد الاقتراحات المطروحة للبحث أو تعديلها أو المعارضة فيها فعندئذ يعطى الاذن بالتداول لأول من طلبه من مؤيدى الاقتراح فلأول طالب من مقترحى تعديله ثم لأول المعارضين فيه و يتكرر ذلك بصرف النظر عن ترتيب الطلبات .

وعلى كل حال فالوزراء والمقررون غير مقيدين بهذا الترتيب فان لهم دائما الحق فى أن تسمع أقوالهم أثناء المناقشة كلما طلبوا ذلك .

المسائل ذات الاولوية

٢٩ - يؤذن دائما فى الكلام فى الأحوال الآتية :

(١) ابداء الدفع بعدم المناقشة .

(٢) طلب التأجيل .

(٣) ارجاء النظر في الموضوع المطروح للبحث الى ما بعد الفصل فى موضوع اخر يجب البت فيه أولا .

(٤) الرد على قول يتعلق بشخص طالب الكلام .

(٥) لفت النظر الى مراعاة أحكام اللائحة .

ولكل هذه الطلبات أولوية على الموضوع الأصلى يترتب عليها ايقاف المناقشة فى الموضوع حتى يتم الاقتراع عليها . ولا يسوغ مع ذلك أن يطلب الاذن بالكلام فى هذه الأحوال الا بعد أن يتم الخطيب مقاله .

توجيه الكلام

٣٠ - لا يجوز توجيه الكلام الا للرئيس أو للمجلس .

الارتجال والتلاوة

٣١ - يتكلم الأعضاء وقوفا من مكانهم أو من المنبر . ولا تجوز التلاوة الا فى

التقارير ونصوص الاقتراحات والتعديلات وكل ما يستأنس به من الأوراق وتتلى من المنبر .

التكلم عقب الحكومة

٣٢ - لكل عضو الحق دائما فى أن يتكلم عقب المتكلم عن الحكومة .

حدود الكلام والمحافظة على النظام

٣٣ - معدلة :

« لا يسوغ مطلقا مقاطعة المتكلم ولا الخوض فى الشخصيات ولا اسناد أمور شائنة بسوء القصد ولا ارتكاب أى أمر من شأنه أن يخل بالنظام » (١)

٣٤ - اذا تراءى للرئيس أن مشروعا أو رغبة لم يكن من اختصاص المجلس نظره نبه على مقــدمه بعدم التكلم فيه فان لم يمتنع عن الكلام فصل المجلس فى وجوب امتناعه أو عدمه .

٣٥ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم أكثر من ثلاث مرات فى مسألة واحدة .

جزاءات الاخلال بالنظام أو الخروج عن حدود الكلام

٣٦ - معدلة :

« كل متكلم لم يحافظ على نظام الكلام المبين آنفــا وكل عضــو ارتكب احدى المخالفات المنصوص عليها فى المــادة (٣٣) يناديه الرئيس باسمه وينبهه الى المحافظة على النظام .

وللرئيس — اذا اقتضى الحــال — أن يمنعــه من الكلام لعرض الأمر على المجلس ليفصل فى شأن حرمانه من الكلام مدة الجلسة .

ويفصل المجلس بعد سماع أقوال العضو فاما أن يسمح له بالاستمرار فى الكلام أو يوقع أحد الجزاءات التالية بناء على اقتراح الرئيس :

(أولا) منعه من الكلام بقية الجلسة .

---

(١) قرار المجلس فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٨

(ثانيا) اخراجه من الجلسة وحرمانه من الاشتراك فى بقية أعمالها .

(ثالثا) حرمانه من الاشتراك فى أعمال المجلس مدة لا تزيد على شهر .

فاذا عاد العضو الذى توقع عليه الجزاء الأخير الى الاخلال بالنظام فى نفس الدورة فللمجلس عند الاقتضاء بناء على اقتراح الرئيس أن يقرر حرمانه من الاشتراك فى أعمال المجلس لمدة لا تزيد على شهرين .

ويترتب على قرار الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس قطع نصف المكافأة عن تلك المدة واعلان ملخص قرار المجلس فى الدائرة الانتخابية التى يمثلها العضو »[1].

٣٧ — معدلة :

« يصدر قرار المجلس بعد سماع أقوال العضو فى نفس الجلسة التى وقعت فيها المخالفة أو فى جلسة مقبلة .

وللرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفل تنفيذ القرار »[1]

عدم جواز التكرار والخروج عن الموضوع

٣٨ — يجب على المتكلم ألا يكرر أقوال غيره من الأعضاء وألا يخرج عن الموضوع المطروح للبحث ولا عما يؤيد رأيه فيه فإذا حاد عن شىء من ذلك لفت الرئيس نظره .

فاذا لفت الرئيس المتكلم إلى شىء مما تقدم مرتين فى جلسة واحدة ، ثم استمر على ما أوجب لفته فللرئيس أن يأخذ رأى المجلس فى منعه بقية الجلسة من الكلام فى الموضوع الذى لفته لأجله ويصدر القرار فى ذلك بدون مناقشة .

الاخراج من الجلسة والحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس

٣٩ — معدلة :

« يجوز للمجلس بناء على طلب الرئيس أن يقرر اخراج كل عضو تقرر منعه من الكلام ولم يمتنع من قاعة الجلسات ، ويترتب على هذا القرار الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس فى بقية الجلسة التى نطق به فيها »[1]

---

(١) قرار المجلس فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٨

٤٠ – حذفت [١]

٤١ – إذا لم يمتثل العضو الدعوة التى يوجهها اليه الرئيس للخروج من المجلس توقف الجلسة أو ترفع وفى هذه الحالة يمتد الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس من تلقاء نفسه إلى الجلسات الثلاث التالية للجلسة التى صدر فيها القرار المذكور .

وللرئيس أن يتخذ من الوسائل ما يكفى لتنفيذ قرار المجلس .

٤٢ – معدلة :

« للعضو الذى حرم من الاشتراك فى الأعمال بمقتضى المادة السابقة أن يطلب إيقاف حكمها ابتداء من اليوم التالى ليوم حرمانه ، بأن يقرر كتابة « بأنه يأسف على عدم احترام قرار المجلس » وللمجلس أن يقرر ما يراه » [١]

٤٣ – لا يسرى حكم المادة السابقة على العضو الذى يتقرر اخراجه وفقا للمادة (٤١) للمرة الثالثة فى دور انعقاد واحد وفى هذه الحالة يمتد زمان الحرمان من الاشتراك فى أعمال المجلس إلى الجلسات الثمانية للجلسة التى صدر فيها القرار الاخير .

رفع الجلسات عند اضطراب النظام

٤٤ – إذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من اعادته أعلن عزمه على إيقاف الجلسة فان لم يعد النظام يوقفها مدة لا تزيد على نصف ساعة فاذا استمر الاخلال بالنظام بعد اعادة الجلسة أجلها الرئيس إلى اليوم التالى الذى يصح فيه عقد الجلسات .

الجلسات السرية

٤٥ – جلسات المجلس علنية على أنه ينعقد بهيئة سرية بناء على طلب الحكومة أو عشرة من أعضائه على الأقل ويقدم الطلب كتابة للرياسة ثم يقرر المجلس بعد إخراج من تصرح لهم بالدخول ما إذا كانت المناقشة فى الموضوع المطروح أمامه تجرى فى جلسة علنية أم لا . ويصدر هذا القرار بعد مناقشة يشترك فيها على الأكثر اثنان من مؤيدى السرية وإثنان من المعارضين فيها .

وتدرج أسماء الموقعين على الطلب بمحضر الجلسة .

---

(١) قرار المجلس فى ١٠ يونية سنة ١٩٢٨

٤٦ - ليس لأحد من موظفي المجلس حضور الجلسات السرية إلا إذا قرر المجلس غير ذلك.

محاضر الجلسات السرية

٤٧ - يجوز للمجلس أن يقرر عدم تحرير محاضر لجلساته السرية ويجوز له - أن عمل لها محاضر - أن يمنع غير الأعضاء من الاطلاع عليها.

٤٨ - يقوم بتحرير محاضر الجلسات السرية أحد السكرتيرين النائبين وتحرر هذه المحاضر وتتلى في نفس الجلسة.

عودة الجلسة علنية

٤٩ - متى زال السبب الذى ترتب عليه عقد المجلس بهيئة سرية يستشيره الرئيس في العودة الى الانعقاد علانية.

عدم جواز الانصراف من الجلسة الا باذن

٥٠ - لا يجوز لأحد من الأعضاء أن ينصرف نهائياً من المجلس حال انعقاد الجلسة إلا باذن من الرئيس.

اقفال المناقشة

٥١ - إذا طلب أحد الأعضاء اقفال باب المناقشة وأيده في ذلك عشرون عضواً على الأقل يستشير الرئيس المجلس.

فاذا عارض أحد في الطلب يسمح الرئيس بالكلام لواحد من الأعضاء المعارضين ثم لواحد من مؤيدى اقفال باب المناقشة وبعد ذلك يؤخذ رأى المجلس في انتهاء المناقشة أو الاستمرار فيها، فاذا تقرر انهاؤها تؤخذ الآراء على أصل الموضوع وإلا استمرت المناقشة.

العودة للمناقشة في مسألة أخذ فيها الرأى

٥٢ - العودة للمناقشة في موضوع أخذت الأراء عنه لا تكون إلا بقرار من المجلس وعلى من يريد العودة للمناقشة أن يقدم طلباً كتابياً بذلك للرياسة في الجلسة التي حصلت فيها المناقشة الأولى مبينا به الأسباب، فيعرضه الرئيس على المجلس ليقرر فيه ما يراه في نفس الجلسة بعد الانتهاء من جدول الأعمال.

اعلان جدول أعمال الجلسة المقبلة

٥٣ — قبل انتهاء كل جلسة يعلن الرئيس يوم انعقاد الجلسة المقبلة والأعمال التى تنظر فيها .

يعلن جدول الأعمال على اللوحة المعدة لهذا الغرض بمقر المجلس و بالجريدة الرسمية ويخطر الرئيس الأعضاء الغائبين بميعاد الجلسة الآتية و بيان أعمالها .

الباب الثالث

الفصل الاول — فى اللجان

اللجان المستديمة

٥٤ — معدلة : [1]

« فى مبدأ انعقاد كل دور عادى ينقسم المجلس إلى ست عشرة لجنة أصلية بالطريقة الآتية :

يتقدم من أعضاء المجلس عند الشروع فى تشكيل كل لجنة و بالتوالى من يأنس فى نفسه ميلا للاشتغال بها فاذا زاد عدد المتقدمين عن العدد المحدد باللائحة ينتخب المجلس من بينهم العدد اللازم و إذا نقص ينتخب الباقى .

وهذه اللجان هى :

(١) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالشؤون الداخلية (وعدد أعضائها ٢١) [2]

(٢) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمالية (وعدد أعضائها ٢١) .

(٣) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحقانية (وعدد أعضائها١٥).

---

(١) قرار المجلس فى ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

(٢) قرار المجلس فى ١٥ يناير سنة ١٩٣٠

—٠—

(٤) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمعارف (وعدد أعضائها ١٥).

(٥) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالأشغال (وعدد أعضائها ١٥).

(٦) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالحربية والبحرية والطيران والسودان (وعدد أعضائها ١٥).

(٧) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالخارجية (وعدد أعضائها ١٥).

(٨) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالمواصلات (وعدد أعضائها ١٥).

(٩) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالأوقاف والمعاهد الدينية (وعدد أعضائها ١٥).

(١٠) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالزراعة والتعاون (وعدد أعضائها ٢١)[١].

(١١) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالصحة (وعدد أعضائها ١٥)[٢].

(١٢) لجنة لدرس المشروعات والاقتراحات المتعلقة بالتجارة والصناعة (وعدد أعضائها ١٥)[٣].

(١٣) لجنة العمال والشؤون الاجتماعية (وعدد أعضائها ١٥).

(١٤) لجنة للاقتراحات والعرائض (« « ١٥).

(١٥) لجنة للشؤون الدستورية (« « ٩).

(١٦) لجنة للمحاسبة (« « ٧).

ويجوز للمجلس أن يعين لجاناً مخصوصة بحسب مقتضى الحال.

انتخاب أعضاء اللجان

٥٥ - انتخاب أعضاء اللجان يكون عند الحاجة بطريق الانتخاب بالقائمة

---

(١) قرار المجلس فى ١٥ يناير سنة ١٩٣٠

(٢) و (٣) قرار المجلس فى ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

لكل لجنة . وتكفى فيها الأغلبية النسبية وتنتهى مدة هذه اللجان بافتتاح الدور الجديد ولا يجوز لأحد من أعضاء المجلس أن يكون عضواً فى أكثر من لجنة واحدة مالم تقض الضرورة بانضمامه الى لجنتين .

اللجان الفرعية ولجنة الميزانية

٥٦ – معدلة :

« للجان أن تشكل من بين أعضائها لجانا فرعية مؤقتة لدرس بعض مسائل خاصة ، غير أن اللجنة المالية مكلفة فى بدء عملها بانتخاب لجنة فرعية يكون عدد أعضائها ثلاثة عشر وتختص بدرس الميزانية والحساب الختامى للادارة المالية وتقديم أعمالها لها » (١).

انتخاب رؤساء وسكرتيرى اللجان

٥٧ – تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيساً وسكرتيراً فاذا تغيب أحدهما أو كلاهما تنتخب اللجنة غيره أو غيرهما بصفة مؤقتة ، ويقوم بأعمال سكرتيرية اللجنة السكرتير المنتخب منها بمعاونة واحد أو أكثر من موظفى المجلس .

يكون كل من وكيلى المجلس رئيساً للجنة التى هو عضو فيها .

سرية جلسات اللجان ونصابها

٥٨ - معدلة

« جلسات اللجان تكون سرية ولا تصبح قراراتها صحيحة إلا بحضور ثلث أعضائها ماعدا لجنتى الداخلية والزراعة والتعاون فتكون قرارات كل منهما صحيحة إذا حضرها خمسة أعضاء » (٢) .

محاضر اللجان

٥٩ – يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الاعضاء

---

(١) قرار المجلس فى ٢٥ مايو سنة ١٩٣٦

(٢) قرار المجلس فى ١٥ يناير سنة ١٩٣٠

الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونص القرارات ويوقع عليه من رئيس اللجنة وسكرتيرها .

مقررو اللجان

٦٠ - تنتخب كل لجنة فى كل مشروع أو اقتراح عضواً مقرراً يبين نتيجة أعمالها للمجلس .

موعد تقديم التقارير

٦١ - على كل لجنة أن ترفع الى مكتب المجلس تقريراً عن كل مشروع أو اقتراح يحال عليها فى مدة لاتتجاوز شهرا الا إذا قرر المجلس غير ذلك فاذا مضى الميعاد المحدد من غير أن يقدم التقرير كان لواضع المشروع أو الاقتراح أن يطلب من المجلس احالته على لجنة أخرى .

وللمجلس عند ذلك أن يمد الأجل بالقدر الذى يراه كافياً لانجاز العمل أو أن يحيل المشروع أو الاقتراح على لجنة أخرى يختارها .

مضمون التقارير

٦٢ - يقدم تقرير اللجنة الى مكتب المجلس ، والمكتب يخبر المجلس به فى أول جلسة ويكون هذا التقرير شاملا للآراء المختلفة وملخص الأسباب التى بنيت عليها ، وناصاً على رأى الأغلبية الذى اعتمدته اللجنة ، ومشيرا إلى التعديلات التى تكون قد تقدمت اليها من أعضاء المجلس الذين لم يكونوا من أعضائها .

طبع التقارير وتوزيعها

٦٣ - تقرير اللجنة ونص المشروع أو الاقتراح يطبع ويوزع على أعضاء المجلس قبل الجلسة المذكورة بثمان وأربعين ساعة على الأقل .

ابداء الأعضاء آراءهم فى المشروعات المحالة على اللجان

٦٤ - كل عضو بدا له رأى أو تعديل فى مشروع أو اقتراح محول على لجنة لم يكن من أعضائها يبعث به كتابة للرياسة لاحالته عليها .

استدعاء اللجنة الوزير أو مقدم الاقتراح

٦٥ - للجان أن تطلب استدعاء الوزير ذى الشأن أو مقدم الاقتراح ولكل منهما الحق فى حضور جلساتها والاشتراك فى المناقشة بدون أن يكون له رأى معدود متى طلب ذلك من اللجنة ، وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفى وزارته .

حق اللجان والأعضاء فى طلب أوراق أو معلومات من المصالح الأميرية

٦٦ - للجان ولأى عضو من أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة مكتب المجلس من أية مصلحة أميرية أوراقا أو معلومات أو ايضاحات تختص بالمشروعات المعروضة عليها .

٦٧ - يبعث مكتب المجلس للجان جميع الأوراق المتعلقة بالموضوعات المعروضة عليها . ولأعضاء المجلس أن يطلعوا على الأوراق المقدمة للجان بدون نقلها . ولهم اذا شاءوا أن ينقلوا صوراً من الأوراق التى يريدون الحصول عليها بحيث لايترتب على ذلك فى الحالتين تعطيل أعمال اللجنة .

حق الأعضاء فى حضور جلسات اللجان

٦٨ - لكل عضو حق الحضور فى جلسات اللجان التى لم يكن من أعضائها بشرط ألا يتدخل فى المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما .

اجراءات لجنة الطعون

٦٩ - تسرى القواعد المقررة فى المواد (٥٦ و ٥٧ و ٥٨ و ٥٩ و ٦٠ و ٦٢ و ٦٣ و ٦٦ و ٦٧ و ٦٨) مع عدم الاخلال بما تقرر بالمادة الثامنة من هذه اللائحة على لجنة الطعون وتحقيق صحة نيابة أعضاء المجلس فضلا عما تقرر من الاحكام بشأنها فى المادة السادسة .

الفصل الثاني

مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة

احالة المشروعات على اللجان المختصة

٧٠ - يخبر الرئيس المجلس فى أول جلسة بالمشروعات الواردة من الحكومة لتحال على اللجنة المختصة .

ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل احالته عليها .

طبع المشروعات وتوزيعها

٧١ - تطبع هذه المشروعات والمذكرات الايضاحية الخاصة بها وتوزع على الاعضاء.

الفصل الثالث

فى الاقتراحات المقدمة من أعضاء المجلس بمشروعات قوانين أو رغبات

احالة الاقتراحات على اللجان المختصة

٧٢ - كل اقتراح برغبة أو بمشروع قانون حضرة أحد أعضاء المجلس يقدم لمكتب المجلس بالكتابة ويخبر الرئيس المجلس به فى أول جلسة ليحال على لجنة الاقتراحات .

صيغة اقتراحات القوانين

٧٣ - كل اقتراح بمشروع قانون لأحد أعضاء المجلس يجب أن يكون موقعاً عليه منه ومصوغا فى مواد ومرافقاً بمذكرة إيضاحية .

عدم جواز التوقيع على المشروعات من أكثر من عشرة

٧٤ - لايجوز أن يوقع أكثر من عشرة نواب على أى اقتراح بمشروع قانون.

موعد تقديم تقرير لجنة الاقتراحات

٧٥ - على لجنة الاقتراحات أن تقدم فى ظرف خمسة عشر يوما عن كل مشروع

قانون أحيل عليها تقريراً مختصراً بجواز النظر فيه أو رفضه . ولها أيضاً أن تقترح استعجال النظر فيه . فاذا قرر المجلس جواز النظر فيه أحاله على اللجنة المختصة ، وان وافق على استعجال النظر أحاله على اللجنة التي يختارها .

استرداد الاقتراحات

٧٦ – لكل عضو قدم مشروعا أو رغبة أن يسترده ولو كان ذلك أثناء المناقشة فيه الا اذا طلب واحد أو أكثر من الاعضاء استمرار النظر فيه .

إعادة عرض الرغبات المرفوضة

٧٧ – الرغبات التي يرفضها المجلس لاتصلح إعادة عرضها قبل مضي ثلاثة أشهر .

الفصل الرابع

فى مناقشة مشروعات واقتراحات القوانين

تلاوة تقرير اللجنة والمشروع

٧٨ – تبدأ المناقشة بتلاوة تقرير اللجنة ثم يتلى المشروع مادة فمادة أصلا وتعديلا وللعضو المقرر أن يقدم إيضاحات اذا اقتضى الحال ذلك .

عدد مرات المداولة

٧٩ – لا يصح قرارات المجلس فى مشروعات واقتراحات القوانين التى تتكون من مادتين فأكثر الا بعد المداولة فيها مداولتين منفصلتين .

المداولة الأولى

٨٠ – المداولة الأولى تجرى ببحث ومناقشة موضوع المشروعات والاقتراحات اجمالا ثم يؤخذ الرأى فى الانتقال الى مناقشة موادها على وجه التفصيل فاذا تقرر ذلك شرع المجلس فى الحال فى مناقشة المشروعات والاقتراحات مادة فمادة أصلا وتعديلا ثم يؤخذ الرأى فى اجراء المداولة الثانية فاذا تقررت حدد لها جلسة بميعاد لا يقل عن ثلاثة أيام والا فيعد ذلك رفضاً للمشروع أو الاقتراح .

المداولة الثـانية

٨١ - تقتصر المداولة الثانية على تلاوة نصوص المشروع والاقتراحات وما يتعلق بها من التعديلات وأخذ الراى عليها مادة فمادة ثم على المجموع .

التعديلات

٨٢ - يجب تقديم كل تعديل بالكتابة الى رياسة المجلس .

التعديلات المقدمة أثناء المداولة الاولى

٨٣ - ما يقدم من التعديلات فى الجلسة أثناء المـداولة الأولى يحال حتما على اللجنة التى فحصت المشروع أو الاقتراح كلما طلب ذلك مقررها .

التعديلات المقدمة فى غير الجلسة والتعديلات المقدمة أثناء المداولة الثانية

٨٤ - يحيل الرئيس كل تعديل يقدم له قبـل الجلسة المحددة للمداولة الأولى أو الثانية على اللجنة المختصة .

أما التعديلات التى قدمت أثناء المداولة الثانية فللمجلس بعـد سماع ايضاحات مقدمها وأقوال مقرر اللجنة عنها أن يحيلها على اللجنة أو أن يرفض النظر فيها .

تأجيل المشروع عند احالة التعديل على اللجنة

٨٥ - كلما رأى المجلس احالة التعديل على اللجنة يؤجـل نظر المشروع أو الاقتراح حتى تنتهى اللجنة من عملها فى الاجل الذى يضربه لها .

المداولة الوحيدة فى المشروعات ذات المادة الواحدة

٨٦ - فى حالة ما اذا كان المشروع أو الاقتراح عبارة عن مادة واحدة يكتفى بقراءته والمناقشة وأخذ الرأى فيه مرة واحدة .

مناقشة المعـاهدات

٨٧ - عند ما يرد للمجلس مشروع قانون بطلب التصديق على معـاهدة بين الحـكومة ودولة أجنبية غير مسموح بادخال تعديل على نصوصها ، فله أن يقبـل المعاهدة أو يرفض التصديق عليها أو يؤجل النظر فيها . وفى هذه الحالة الاخـيرة

يلفت المجلس نظر الحكومة الى النصوص التى كانت سبب امتناعه عن الموافقة على المعاهدة .

الفصل الخامس — اخذ الاراء

النصاب العددى

٨٨ — لا يجوز للمجلس أن يقرر قراراً الا اذا حضر الجلسة أغلبية أعضائه ويجب عند أخذ الرأى التحقق من تكامل العدد المطلوب لصحة اعطاء الرأى .

قراءة النص قبل التصويت

٨٩ — يقرأ النص الذى ستؤخذ عنه الآراء قبل الشروع فى أخذها مباشرة .

طرق التصويت

٩٠ — اعطاء الاراء يكون دائماً علنا ويحصل بالتصويت شفوياً أو بطريقة القيام والجلوس أو بالمناداة على الأعضاء بأسمائهم وبصوت عال .

التصويت بالقيام والجلوس وبالمناداة

٩١ — عند الشك فى نتيجة أخذ الاراء للمرة الاولى بطريقة القيام والجلوس يعاد أخذ الرأى بطريقة عكسية . فاذا وجد شك فى المرة الثانية وجب حتما أخذ الآراء بالمناداة بالاسم ويجب أيضاً المناداة بالاسم فى الأحوال الآتية :

(ا) فى الاقتراع على مسألة الثقة .

(ب) فى الاقتراع على مشروعات القوانين فى جملتها ومجموعها .

(ج) إذا طلب ذلك عشرة أعضاء على الأقل .

(د) عند الشك فى نتيجة أخذ الآراء بالتصويت شفوياً .

تجريد الرأى من الأسباب

٩٢ - يعطى الرأى مجرداً من الأسباب ولا تجوز المناقشة ولا إبداء رأى جديد أثناء أخذ الآراء وعقب الانتهاء من أخذ الأصوات يعلن الرئيس النتيجة .

الامتناع عن التصويت

٩٣ — لا يسوغ الامتناع عن اعطاء الرأى إلا لأسباب خاصة يبديها العضو بعد الفراغ من جمع الأصوات وقبل اعلان النتيجة .

اثبات رأى الأقلية

٩٤ — لكل عضو أعطى رأياً مخالفاً لقرار الأغلبية الحق فى أن يعطى رأيه بالكتابة لسكرتير الجلسة النائب مشفوعاً بالأسباب التى يستند عليها لتدوينه بالمحضر .

ترتيب التصويت على التعديلات والنصوص الأصلية

٩٥ — يؤخذ الرأى فى التعديلات قبل أخذه فى النصوص الأصلية .

٩٦ — إذا رفض النص المقدم من اللجنة التى قامت بفحص المشروع أو الأقتراح ينظر فى النص المقدم من الحكومة أو صاحب الاقتراح وتؤخذ عنه الآراء .

التجزئة

٩٧ — تحصل التجزئة حتما فى المواد المتشعبة كلما طلب ذلك .

الفصل السادس — فى الانتخابات

سرية الانتخاب

٩٨ — تكون الانتخابات دائماً سرية وتحصل إما فردية و إما بالقائمة .

كيفية الانتخابات

٩٩ — تكون الانتخابات بالكيفية الآتية :

يبين كل عضو اسم الشخص أو الاشخاص الذين يعطيهم صوته فى ورقة خالية من التوقيع ، ويلقى بها عند نداء اسمه فى صندوق موضوع أمام الرئيس .

ومتى تم جمع الأوراق يحصر السكرتير النائب الأصوات بمراقبة الرئيس والوكيلين

الأغلبية المطلقة والنسبية فى الانتخابات

١٠٠ — إذا لم يحز أحد الاعضاء الاغلبية المطلقة فى الأحوال التى يتحتم فيها

الحصول على هذه الأغلبية يعاد الانتخاب من العضوين اللذين نالا أكثر الاصوات عدداً .

فاذا تساوى مع أحدهما أو كليهما واحد أو أكثر من الأعضاء الآخرين أشركوا معهما فى المرة الثانية .

ويكتفى فى هذه الحالة بالأغلبية النسبية ، فاذا نال اثنان فأكثر من الأعضاء أصواتاً متساوية تكون الأولوية لمن تعينه القرعة .

الباب الرابع

الأسئلة والاستجوابات

موعد تقديم الاسئلة

١٠١ - على العضو الذى يريد توجيه سؤال إلى أحد الوزراء أن يكتبه بايجاز ويوقع عليه ويقدمه إلى رئيس المجلس والوزير المختص قبل الجلسة التى يريد توجيه السؤال فيها بأربع وعشرين ساعة على الأقل .

وعلى الرئيس أن يدرج السؤال بجدول أعمال تلك الجلسة .

امضاء السؤال من عضو واحد

١٠٢ - لا يجوز أن يمضى السؤال أكثر من عضو واحد .

موعد الأجابة عن السؤال

١٠٣ - على الوزير أن يجيب عن السؤال فى الجلسة المعينة ، وله أن يؤخر الاجابة لمدة ثمانية أيام إلا إذا رأى المجلس اطالتها أو تقصيرها .

الاجابات التحريرية

١٠٤ - يجيب الوزير عن السؤال فى الجلسة المعينة إلا إذا طلب السائل أن ترسل اليه الاجابة ، فى هذه الحالة يرسلها الوزير إلى رئيس المجلس ليبعثها اليه .

استيضاح الوزير

١٠٥ - للعضو الذى وضع السؤال أن يستوضح دون غيره الوزير أو يرد عليه بايجاز مرة واحدة .

وقت الأجابة على الأسئلة

١٠٦ — يخصص نصف الساعة الأولى للأسئلة والأجوبة . فاذا بقى بعد ذلك شيء منها يدرج بجدول أعمال الجلسة التالية .

أسئلة الميزانية

١٠٧ — لا تنطبق القواعد السالفة على الاسئلة التى يوجهها الأعضاء للوزراء عند المناقشة فى الميزانية ، فان لهم أن يوجهوها فى الجلسة فى أى وقت شاءوا .

نشر الأسئلة والأجوبة

١٠٨ — تنشر الأسئلة والأجوبة عنها تباعاً فى الجريدة الرسمية .

تحديد موعد الاستجواب

١٠٩ — على المستجوب أن يرسل استجوابه مكتوباً للرئيس . وبعد تلاوته فى الجلسة وسماع أقوال الوزير عن أنسب الاوقات للمناقشة فى موضوعه يحدد المجلس موعدها بعد ثمانية أيام على الأقل إلا إذا رأى الاستعجال ووافقه الوزير .

موعد الرد على استجوابات الشئون الداخلية

١١٠ — لا يجوز تأجيل المناقشة فى الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لأكثر من شهر .

شرح الاستجواب ومناقشة رد الوزير

١١١ — يشرح المستجوب موضوع استجوابه ، وبعد اجابة الوزير يجوز للأعضاء الاشتراك فى المناقشة ، فاذا لم يقتنع المستجوب ببيانات الوزير يبين للمجلس أسباب عدم اقتناعه ، وله ولغيره من الاعضاء عند ذلك أن يطرحوا مسألة الثقة .

ويحق للوزير أو الوزراء دائماً أن يطلبوا تأجيل المناقشة لمدة ثمانية أيام فى الاقتراع على عدم الثقة بهم .

أسبقية الاستجوابات

١١٢ — للاستجوابات الأسبقية على سائر المواد المدرجة فى جدول الاعمال ما عدا الأسئلة .

استرداد الاستجوابات

١١٣ - يجوز لكل من قدم طلباً بالاستجواب أن يسترده فلا ينظر فيه المجلس إلا إذا طلب ذلك واحد أو أكثر من بقية الأعضاء.

الباب الخامس

الاستعجال فى النظر

طلبات الاستعجال

١١٤ - عند تقديم أى اقتراح أو مشروع قانون يجوز لمقدمه أو لأى واحد من الأعضاء طلب الاستعجال فى نظره على أن يشفع هذا الطلب ببيان الأسباب المبررة له.

فاذا قرر المجلس الاستعجال وكان الموضوع مشروع قانون يحيله على اللجنة المختصة أو التى يختارها ويكلفها بالنظر فيه قبل سواه من عملها. أما إذا كان اقتراحا برغبة فللمجلس أن ينظر فيه فوراً أو يحيله بالكيفية السابقة.

كيفية المداوله فى المشروعات المستعجلة

١١٥ - اقتراحات ومشروعات القوانين التى يتقرر الاستعجال فى نظرها تحصل المداولة فيها بمناقشة الاقتراح أو المشروع بجملته، ثم يؤخذ رأى المجلس فيما إذا كان يرى وجوب المناقشة فى المشروع أو الاقتراح مادة مادة.

إذا رفض المجلس المناقشة مادة مادة فان الاقتراح أو المشروع يكون مرفوضاً.

أما إذا قبلها فان المناقشة فيها تحصل فوراً وتتناول كل مادة على حدتها كما تتناول التعديلات التى يرى ادخالها عليها، ثم يؤخذ الرأى بعد ذلك على التعديلات، فالمواد مادة مادة، فعلى المشروع بجملته.

التصرف فى التعديلات المقدمة فى المشروعات المستعجلة

١١٦ - التعديلات أو الاضافات التى يراد ادخالها فى المشروع المطروح للمداولة يجب أن تشفع ببيان موجز بأسبابها، ويجب حتما أن تحال على اللجنة المختصة لدرسها إذا طلب ذلك العضو المقرر، فان لم يطلب احالتها نظر المجلس فيها أو أحالها على اللجنة المختصة.

الباب السادس

فى العرائض

قيد العرائض

١١٧ — العرائض المقدمة للمجلس تقيد فى جدول عام بأرقام مسلسلة حسب تاريخ ورودها مع بيان اسم وعنوان مقدم العريضة وملخص موضوعها .

احالة العرائض على اللجنة

١١٨ — يحيل الرئيس العرائض المقيدة فى الجدول على لجنة العرائض .

حق الأعضاء فى الاطلاع على العرائض

١١٩ — لكل عضو الحق فى الاطلاع على أية عريضة متى طلب ذلك من رئيس لجنة العرائض

مهمة لجنة العرائض

١٢٠ — تفحص اللجنة العرائض وتعدها لرئيس المجلس مبينة :

(١) ما يجب إرساله منها إلى أحد الوزراء .

(٢) وما يكون منها متعلقاً بمشروع أو اقتراح محال على لجنة فترى وجوب إرساله اليها .

(٣) وما ينبغى رفضه منها .

العرائض أمام المجلس

١٢١ — يعرض الرئيس رأى اللجنة على المجلس للفصل فيه .

اجابات الوزراء على العرائض

١٢٢ — يخبر الوزراء المجلس بما تم فى العرائض التى بعثها اليهم كلما طلب منهم ذلك فى مدة لا تتجاوز الشهرين إلا إذا قرر المجلس أجلا أقصر .

اشارة تقارير اللجان إلى العرائض

١٢٣ — على اللجان أن تشير فى تقاريرها إلى العرائض المحالة عليها .

اخطار مقدم العريضة

١٢٤ — يرسل رئيس المجلس إلى مقدم العريضة بيانا بما تم فى أمرها .

العرائض الغفل

١٢٥ — لا يلتفت إلى العرائض الغفل من الامضاء والخالية من عنوان مقدمها .

الباب السابع

فى الاجازات

الغياب باذن من المكتب

١٢٦ — ليس لأي عضو أن يتغيب إلا باذن من مكتب المجلس .

اصدار القرار فوراً واخطار المجلس به

١٢٧ — على المكتب أن يصدر قراره فى طلب الأجازة فوراً وأن يبلغه إلى الطالب فى يوم صدوره .

١٢٨ — على المكتب أن يحيط المجلس علماً بقراراته فى هذا الشأن .

حق العضو فى الرجوع إلى المجلس

١٢٩ — لكل عضو رفض طلبه أن يرجع إلى المجلس ليقرر ما يراه فى ذلك .

توقيت الاجازات

١٣٠ — لا يجوز طلب الاجازة لمدة غير معينة .

التغيب بلا إذن

١٣١ — متى تغيب العضو عن حضور الجلسات بدون اذن أو لم يحضر بعد مضى المدة المصرح له بها يعتبر متنازلا عن حقه فى المكافأة مدة الغياب .

التأخر عن موعد افتتاح الجلسة

١٣٢ — كل عضو تأخر عن ميعاد انعقاد الجلسات أكثر من نصف ساعة ، أو تغيب بدون اذن فى أثناء أخذ الآراء ، أو لم يشترك فى أعمال اللجان المنتخب فيها وتكرر منه ذلك فى خمس جلسات متوالية يعلن عن غيابه بمقر دائرة انتخابه .

ملاحظة الغياب

١٣٣ — يقوم المراقبون بملاحظة الغياب والاحاطة به ، ولكل عضو الحق فى أن يبين لمكتب المجلس أسباب غيابه ، فان قرر المكتب أن الأسباب التي أبديت لا تبرر الغياب ، ينشر فى الجريدة الرسمية أن العضو غاب بغير اذن .

الباب الثامن

المحافظة على السلام والنظام فى المجلس

المحافظة على السلام داخل المجلس وحول من اختصاص رئيسه

١٣٤ — المحافظة على السلام داخل المجلس وحوله وعلى النظام فيه من اختصاصه وحده ويقوم بها الرئيس باسم المجلس بمساعدة المراقبين .

وللرئيس أن يحدد القوات التى يراها كافية لهذا الغرض وتكون تحت امرته .

حرمة الأماكن المخصصة للأعضاء

١٣٥ — لا يسوغ لأحد الدخول لأى سبب كان فى الامكنة المخصصة للاعضاء وقت اجتماع المجلس عدا موظفيه والمستخدمين المكلفين بتأدية خدمة فيه .

واجبات مشاهدى الجلسات

١٣٦ — يجب على من يرخص لهم بالدخول فى المكان المعد لذلك أن يلازموا السكون التام مدة انعقاد الجلسات، وأن يظلوا جالسين ، والا يظهروا علامات استحسان أو استهجان ، وأن يراعوا الملاحظات التى يبديها لهم المكلفون بحفظ النظام .

اخراج المخلين بالنظام

١٣٧ — كل من يقع منه تشويش من هؤلاء الأشخاص يكلف بالخروج ، فان لم يمتثل فللرئيس أن يأمر باخراجه وبتسليمه للجهة المختصة اذا اقتضى الحال.

نشر المـادتين السابقتين

١٣٨ – تطبع المادتان (١٣٦ و ١٣٧) وتلصقـان على كل باب من أبواب المـكان المخصص للجمهور .

الباب التاسع

فى تحـديد الصلة بين مجلس النواب و بين مجلس الشيوخ

عدم جواز المناقشة بالمجلسين في مشروع واحد فى وقت واحد

١٣٩ – اذا تقدم لـكل من مجلسى النواب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد ، وكانت المناقشة فيه قد بدأت فى مجلس الشيوخ فهذا الاقتراح أو المشروع لايدرج فى جدول أعمال مجلس النواب الا بعد صدور قرار نهائى بشأنه من مجلس الشيوخ .

ارسال المشروعات المعتمدة الى مجلس الشيوخ

١٤٠ – كل مشروع قانون يقرره مجلس النواب يبعث به رئيسه الى رئيس مجلس الشيوخ وفى الوقت عينه يخطر الوزير المختص .

اجراءات نظر المشروعات الواردة من مجلس الشيوخ

١٤١ – مشروعات القوانين التى يقررها مجلس الشيوخ و يبعث بها الى رئيس مجلس النواب يتبع فى نظرها أمام هذا المجلس نفس الاجراءات التي تتبـع فى شأن مشروعات القوانين المقدمة من الحـكومة .

وإذا كان مجلس الشيوخ قد قرر نظرها بطريق الاستعجال وجب أن يؤخذ رأى مجلس النواب فى مسألة استعجالها .

رفع المشروعات المعتمدة من المجلسين الى الملك

١٤٢ – اذا وافق مجلس النواب بلا تعديل على مشروع قانون مقدم من الحـكومة أو من أحد الأعضاء سبق لمجلس الشيوخ تقريره فرئيس مجلس النواب يرفع هذا المشروع الى حضرة صاحب الجلالة الملك بواسطة الوزير المختص .

ندب لجنتين من المجلسين للتوفيق

١٤٣ — اذا أدخل مجلس الشيوخ تعديلا فى مشروع قانون قرره مجلس النواب ، فلهذا المجلس الأخير أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من مجلس الشيوخ للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان .

ولمجلس النواب فى هذه الحالة أن يندب لهذه المهمة نفس اللجنة التى سبق لها فحص المشروع أو أن يعين لهذا الغرض لجنة جديدة .

فاذا أتفقت اللجنتان على نص ، فاللجنة المندوبة من قبل مجلس النواب ترفع له تقريراً عن ذلك وتحصل المناقشة فى المجلس على النص الجديد .

موعد اعادة النظر فى المشروعات المختلف عليها بين المجلسين

١٤٤ — اذا رفض مجلس النواب اقتراح ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من قبل مجلس الشيوخ ، أو لم تتفق اللجنتان ، أو أصر مجلس النواب على قراره الأول ، أو رفض مجلس الشيوخ المشروع الذى كان قد قرره مجلس النواب ، فلا يجوز للمجلس نظره من جديد قبل مضى شهر على الأقل من عدم اتفاق اللجنتين ، أو صدور قراره فى هذا الشأن ، أو تبليغ قرار مجلس الشيوخ القاضى بالرفض اليه .

الباب العاشر

الميزانية والمحاسبة

تحضير ميزانيــة المجلس

١٤٥ — يقوم المراقبون بتحضير ميزانية المجلس وتتولى لجنة المحاسبة درسها وفحص أقلامها وكتابة بيان بنتيجة أعمالها ترفعه للمجلس .

الاذن بالصرف

١٤٦ — يتولى الصرف المراقب الذى يندبه مكتب المجلس لذلك وتبين لائحة الادارة الداخلية الأوضاع والشروط التى يجب استيفاؤها لامكان الصرف بموجبها .

الحساب الختامي للمجلس

١٤٧ - يقدم المراقبون فى آخر كل سنة مالية حسابها الختامي الى لجنة المحاسبة لفحصه ومراجعته ورفع تقرير للمجلس عنه .

الاعتمادات الاضافية

١٤٨ - اذا لم تف المبالغ التى تقررت فى الميزانية لسد النفقات وجب على المراقبين أن يقدموا للجنة المحاسبة بياناً بالمبالغ المطلوبة لترفع تقريراً عنها للمجلس لينظر فيها.

الباب الحادى عشر

أحكام متنوعة

الوفود الممثلة للمجلس

١٥٠ - ينتخب المجلس عند الحاجة من بين أعضائه وفداً يمثله ويحدد المجلس عدد أعضائه .

ويجب أن يكون الرئيس أو أحد الوكيلين ضمن الوفد .

وتكون الرياسة دائما للرئيس أو للوكيل الذى يحل محله وهو الذى يتكلم باسم المجلس .

واذا دعت الحاجة لتمثيل المجلس فى الفترة الواقعة بين دوري انعقاد قام بذلك مكتب المجلس .

لجنة الرد على خطبة العرش

١٥١ - تضع مشروع الكتاب المتضمن لجواب المجلس على خطبة العرش لجنة تشكل من سبعة أعضاء ينتخبهم المجلس لعرضه عليه ويجب اثبات الصيغة التى يقرها فى محضر الجلسة .

استقالة الأعضاء

١٥٢ - كل عضو يريد الاستقالة يقدمها الى رئيس المجلس ، وهو يخطر وزير الداخلية بقبولها .

شارات الاعضاء

١٥٣ — تعمل شارات خاصة يحملها أعضاء المجلس .

حلف اليمين

١٥٤ — يقسم الاعضاء اليمين فى أول اجتماع للمجلس يحضرونه بعد انتخابهم ولو لم يكن بعد فصل فى صحة نيابتهم .

١٥٥ — حذفت [1]

مضابط الجلسات

١٥٦ — تحرر باشراف السكرتيرين النائبين مضبطة لجميع أعمال كل جلسة تحتوى على تفصيل ماتلى من المذكرات والمشروعات والاقتراحات وما حصل من المناقشات والآراء وما صدر من القرارات لنشره فى ملحق الجريدة الرسمية بالعربية فى آخر اليوم الثالث من تاريخ الجلسة وبالفرنسية فى أقرب وقت .

أسماء الاعضاء فى كل اقتراع بالنداء بالاسم تكتب فى آخر المضبطة مع بيان رأى كل واحد منهم وكذلك يدرج به أسماء الاعضاء الغائبين .

موعد تحرير المضابط

١٥٧ — معدلة .

« يجب تحرير المضبطة وارسالها للاعضاء بحيث تصل اليهم قبل الجلسة التالية » [1].

تصحيح المضابط

١٥٨ — معدلة [1].

« لكل عضو تكلم فى الجلسة أن يطلب من السكرتيرين النائبين تصحيح أقواله فى المضبطة ، ويحصل التصحيح متى وافق عليه مكتب المجلس ، فان لم تحصل الموافقة وجب أن يدون فى ذيل المضبطة مايشير الى هذا الطلب ، وله أيضاً ولكل عضو كان حاضراً فى الجلسة الحق فى أن يطلب من المجلس اجراء مايراه من التصحيح

---

(١) قرار المجلس فى ٩ يونية سنة ١٩٢٨

بشرط ابداء ذلك لغاية أول الجلسة الثانية بعد ارسال المضبطة اليه ، ومتى صدر قرار المجلس بقبول التصحيح ينشر ذلك ضمن مضبطة الجلسة التي صدر فيها القرار »

اشراف الرئيس والمكتب على السكرتيرية

١٥٩ - لرئيس المجلس الادارة العامة لجميع الاعمال الادارية والكتابية بمساعدة بقية أعضاء مكتب المجلس .

لائحة الادارة الداخلية

١٦٠ - يضع مكتب المجلس لائحة للادارة الداخلية لتقرير القواعد الواجب اتباعها فى تعيين الموظفين والخدمة وتحديد مرتباتهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم وتقاعدهم واقالتهم من الخدمة ونحو ذلك ، وفى نظام تحرير المحاضر والمضابط ، وفى نظام الصرف والجرد وغير ذلك من الأعمال الداخلية الأخرى اللازمة لضمان انتظام العمل وحسن سيره ، وبعد وضعها تعرض على المجلس للنظر فيها وتقرير قواعدها للسير على مقتضاها

دفاتر السكرتيرية

١٦١ - يكون للمجلس عدا دفاتر الحسابات والقيودات الدفاتر الآتية .

(١) دفتر لقيد المشروعات الواردة من الحكومة وما يتم فيها.

(٢) « « المشروعات المقدمة من الأعضاء وما يتم فيها.

(٣) « « الرغبات المقدمة من الأعضاء وما يتم فيها .

(٤) « « لحصر أعمال اللجان .

(٥) « « للأسئلة والاستجوابات وما يتم فيها .

(٦) « « للعرائض وما يتم فيها .

(٧) « « لمواقيت حضور الأعضاء .

(٨) « « للاجازات والغياب .

(٩) « « لقيد طلبات تذاكر الزائرين .

وعدا ذلك من الدفاتر التى قد يقتضيها نظام العمل وتبينها اللائحة المشار اليها فى المادة السابقة .

(٤)

مجلس الشيوخ

اللائحة الداخلية[١]

المكتب الموقت

المكتب الموقت

١ — عند افتتاح دور الانعقاد العادى إذا لم يكن للمجلس رئيس ولا وكيل أو غاب كلاهما تولى الرياسة أكبر الأعضاء سناً ويؤدى وظيفة السكرتيرين أربعة هم أصغر الأعضاء الحاضرين سنا من غير المطعون على انتخابهم ويتكون من هؤلاء ومن الرئيس المكتب الموقت. (١ نواب).

الفصل فى صحة نيابة الاعضاء

لجنة الطعون وأعمالها

٢ — تحال الطعون على لجنة مكونة من خمسة عشر عضواً ينتخبهم المجلس بالاقتراع السرى من غير الاعضاء المطعون فيهم ولهذه اللجنة أن تشكل من بين أعضائها لجانا فرعية لتحضير الأعمال أو سماع أقوال الشهود طبقاً لأحكام قانون الانتخاب. (٦و٧و٨ نواب).

ما يجب فى مستندات الطعون وتحقيقات وقائعها

٣ — إذا كانت الطعون مبنية على مستندات وجب ضم هذه المستندات إلى العرائض وإذا كانت مبنية على وقائع مستنتجه من تحقيقات إدارية أو قضائية وجب على اللجنة أن ترجع إلى هذه التحقيقات لتستخلص منها ما تراه مؤيداً أو نافياً للطعن.

---

(١) طبعة سنة ١٩٣٦

تقارير اللجنة وعرضها على المجلس

٤ – تقوم اللجنة بفحص الطعون وتقدم عن كل طعن تقريراً الى المجلس فى خمسة عشر يوماً من تاريخ الاحالة وتعين من بين أعضائها مقرراً يكلف بعرض نتيجة عمل اللجنة على المجلس . (١٠ نواب) .

طريقة فصل المجلس فى تقاريرها

٥ – يفصل المجلس فى الطعون بعد اطلاعه على التقارير وسماع إيضاحات المقرر وبعد سماع أقوال العضو المطعون فيه إذا طلب ذلك . ويبدى المجلس رأية فى كل طعن فيقرر صحة الانتخاب أو يقضى ببطلانه . ويعلن الرئيس أسماء الأعضاء الذين يقرر المجلس صحة انتخابهم .

وإذا كان تقرير اللجنة يتضمن الغاء انتخاب عضو أو طلب أحد الأعضاء الغاء انتخاب عضو قررت اللجنة رفض الطعن المقدم ضده وجب تأجيل النظر فى ذلك الى جلسة أخرى غير التى تلى فيها التقرير أو تقدم فيها طلب إلغاء الانتخاب اذا طلب العضو المطعون فيه التأجيل أو كان غائباً . (١١ نواب) .

حق المطعون فيه فى الفحص

٦ – للأعضاء المطعون فى انتخابهم الاشتراك فى فحص الطعون ولكن لا يجوز لأحدهم أن يبدى رأيه فى صحة انتخابه ولا فى المبدأ الذى بنى عليه الطعن فى انتخابه . (٨و١٢ نواب) .

عرض الرئيس حالات سقوط العضوية واستقالة العضو واعلان وزير الداخلية بذلك

٧ – يرفع الرئيس الى المجلس الأحوال التى يترتب عليها سقوط عضوية أحد الأعضاء طبقاً لأحكام قانون الانتخاب ليصدر قراره فيها .

وكذلك يرفع اليه الاستقالة التى تقدم من أحد الاعضاء ليقرر المجلس قبولها .

وعند خلو محل يبلغ الرئيس وزير الداخلية ليأمر بانتخاب عضو بدل من خلا محله أو يتخذ الاجراءات لتعيين آخر إن كان من الأعضاء المعينين .

مكتب إدارة المجلس

انتخاب المكتب

٨ — بعد تشكيل المكتب المؤقت يشرع المجلس فى انتخاب وكيلين وأربعة سكرتيرين ومراقبين اثنين ومن هؤلاء والرئيس يتكون مكتب ادارة المجلس.

ترتيب انتخاب أعضائه

٩ — ينتخب هؤلاء الأعضاء بعمليات متتابعة الأولى للوكيلين والثانية للسكرتيرين والثالثة للمراقبين ويجرى الاقتراع بالقائمة. (٣ نواب)

طريقة انتخابه

١٠ — يحصل الانتخاب بالأغلبية المطلقة فان لم ينلها أحد من الأعضاء أعيد الانتخاب وتكفى فيه الأغلبية النسبية. وإذا تساوت الأصوات اقترع بينهما. (١٠٠ نواب)

مدة عضوية السكرتير والمراقب

١١ — تنتهى مدة عضوية السكرتيرين والمراقبين بانتهاء دور الانعقاد ويجوز تجديد انتخابهم. (١٧ نواب).

تبليغ انتخاب المكتب

١٢ — متى تم تشكيل المكتب يحيط الرئيس به الملك ومجلس النواب علما. (٥ نواب).

اختصاص الرئيس فى الجلسات

١٣ — يختص الرئيس بالمحافظة على نظام الجلسات. ويراقب مراعاة نصوص اللائحة الداخلية. ويأذن بالكلام. ويوجه الاسئلة ويعلن نتيجة الاقتراع. وينطق بالقرارات التى يصدرها المجلس. ويتكلم باسم المجلس وطبقا لرغبته.

وليس للرئيس أن يشترك فى المناقشة إلا إذا كان الغرض إيضاح السؤال ولفت النظر إليه. أما إذا أراد المناقشة فى موضوع فيجب عليه أن يغادر كرسيه فلا يعود الية إلا بعد أن تنتهى المناقشة. (١٤ نواب).

اختصاص السكرتيرين فى أعمال الجلسات

١٤ — يختص السكرتيرون بالاشراف على تحرير المحاضر ونداء الأسماء وقيد أسماء الأعضاء الذين يطلبون التكلم حسب ترتيب طلباتهم وإثبات التنبيهات بالمحافظة على النظام وتلاوة الاقتراحات والتعديلات وأخذ مذكرات عن الاقتراع والقرارات وهم مكلفون على العموم بما يدخل فى اختصاص مكتب الادارة .

وللسكرتيرين أن يشتركوا فى المناقشات بشرط أن يأخذوا مجالسهم بجانب الأعضاء . (١٥ نواب) .

اختصاص الوكيل وأكبر الأعضاء سنا وأصغرهم

١٥ — يقوم مقام الرئيس الوكيل الذى نال أكثر الأصوات عددا فاذا تغيب هذا يقوم مقامه الوكيل الآخر وإذا غاب كلاهما كانت الرياسة لأكبر الأعضاء الحاضرين سنا . (١٨ نواب) .

نيابة أصغر الأعضاء عن السكرتير الغائب

وإذا تغيب أحد السكرتيرين فللرئيس أن يدعو أصغر الاعضاء الحاضرين سنا ليحل محله . (١٨ نواب) .

ما يحظر على أعضاء المكتب

١٦ - لا يجوز الجمع بين الوزارة وبين إحدى وظائف مكتب إدارة المجلس ولا يجوز انتخاب أحد أعضاء المكتب عضواً فى لجنة الحسابات . (١٩ نواب) .

نظام الجلسات

الجلسة المقبلة وجدول أعمالها

١٧ - يفتتح الرئيس الجلسة وبعد موافقة المجلس يعلن انتهاءها .

ويعين فى آخر كل جلسة بعد موافقة المجلس موعد انعقاد الجلسة المقبلة ويعلن

بيان الاعمال التى تعرض على المجلس ويجب أن يعلق هذا البيان بقاعة الجلسة ويذكر فى تذاكر الدعوة للغائبين . (٥٣ نواب)

التمهيد للجلسة وشرط افتتاحها

١٨ - فى الساعة المحددة لافتتاح الجلسة يجوز للرئيس أن يأمر بنداء الأسماء فاذا تبين أن عدد الاعضاء الحاضرين لا يكفى لانعقاد المجلس يعاد النداء بعد ربع ساعة ثم يعلن افتتاح الجلسة أو تأجيل انعقادها لعدم تكامل الاعضاء ويقيد أسماء الاعضاء الذين تخلفوا عن الحضور مع التنويه عمن تخلف بغير إذن أو بدون إخطار. (٢٢ نواب)

شرط صحة المداولة

واذا تبين أثناء انعقاد الجلسة أن عدد الاعضاء الحاضرين ليس كافياً لصحة المداولة يعلن الرئيس انتهاء الجلسة ويحدد موعد الجلسة المقبلة بعد قيد أسماء الاعضاء الحاضرين فى محضر الجلسة . (٨٨ نواب).

مضبطة الجلسة ومحضرها

١٩ - يحرر لكل جلسة مضبطة تشتمل على جميع إجراءات الجلسة وما دار فيها ومحضر يتضمن ملخص ما ذكر .

تلاوة المحضر والاعتراض عليه

ويتلى محضر الجلسة السابقة عند افتتاح الجلسة ولكل عضو الحق فى الاعتراض على صيغة المحضر بعد التلاوة مباشرة فاذا اعترض أحد الاعضاء ولم يقتنع بايضاحات السكرتير عرض الرئيس الأمر على المجلس .

وإذا قرر المجلس قبول الاعتراض وجب على المكتب أثناء الجلسة أو فى الجلسة التالية على الأكثر تعديل صيغة المحضر طبقاً لقرار المجلس .

وإذا انتهت الجلسة بدون أن يقدم اعتراض على صيغة التحرير يعتبر المحضر مصدقاً عليه من المجلس .

توزيع المضبطة والتصديق عليها

أما المضبطة فتطبع وتوزع على الأعضاء فى مدة لا تزيد على ثمانى وأربعين

ساعة من تاريخ الجلسة الخاصة بهــا ولكل عضو حق الأعتراض على ما جاء فيها بالجلسة التالية لتوزيعها أو التى تليها على الأ كثر ويتبع نحو ذلك أحكام هذه المادة فيا كان مختصاً بمحضر الجلسة فأذا انتهت المدة ولم يقدم عليهــا اعتراض اعتبرت مصدقاً عليها من المجلس . (٣٢ ، ١٥٧ ، ١٥٨ نواب) .

التوقيع على المحاضر وتسجيلها

٢٠ - يضع رئيس الجلسة ومن حضرها من السكرتيرين توقيعاتهم على محاضر الجلسات علنية كانت أو سرية بعــد التصديق عليها من المجلس مباشرة ثم تقيد فى سجل يوقع عليه الرئيس والسكرتيرون أيضاً . (٢٣ نواب) .

شرط طلب جعل الجلسة سرية

٢١ - إذا رغب عشرة من الاعضاء فى استعمال حقهم فى طلب انعقاد الجلسة بهيئــة سرية عملا بنص المادة ٩٨ من الدستور وجب عليهم تقــديم طلبهم مكتوباً للرئيس وموقعاً عليه منهم ثم تقيد أسماؤهم فى محضر الجلسة . (٤٥ نواب) .

جواز عدم تحرير محضر لها

٢٢ - للمجلس أن يقرر عدم تحرير محضر لجلساته السرية . (٤٧ نواب).

إحاطة المجلس علماً بما ورد من الرسائل وغيرها

٢٣ - يحيط الرئيس المجلس علماً بما يرد اليه من الرسائل والخطابات وغيرها من المكاتبات إلا ما كان منها بغير توقيع . (٢٥ نواب) .

طريقة الاستئذان فى الكلام

٢٤ - لا يجوز لأحد من الاعضاء أن يتكلم فى الجلسة إلا بعد أن يقيد اسمه أو يطلب الكلام ويأذن له الرئيس بالكلام فى كلتا الحالتين . (٢٧ نواب) .

ترتيب المتكلمين وطريقتهم فى الكلام

٢٥ - يعطى الإذن بالكلام حسب الترتيب فى القيد أو فى الطلب ولا يجوز مخالفة هذا الترتيب إلا لأجل تداول الكلام فى موضوع الاقتراح المطروح للبحث ومع ذلك فلصاحب الاقتراح وللمقرر أن تسمع أقوالهما متي طلبا . (٢٨ نواب) .

ويجب أن يكون المتكلم واقفاً ولا يجوز له أن يوجه كلامه لغير الرئيس أو هيئة المجلس . (٣٠ و ٣١ نواب) .

من موضوعات الاولوية فى الكلام

٢٦ - يؤذن بالكلام لكل عضو يطلبه للرد على مسألة شخصية أو بقصد لفت النظر إلى المحافظة على أحكام اللائحة . ومع ذلك فليس لهذا العضو أن يطلب الكلام إلا بعد أن يتم الخطيب كلامه .

ما يشترط على المتكلم

٢٧ - يجب على المتكلم ألا يخرج عن الموضوع ولا عما يؤيد رأيه فيه وألا يكرر ما قاله غيره . فاذا حاد عن شىء من ذلك لفت الرئيس نظره . (٣٨ نواب) .

حرية المتكلم ولفت نظره

٢٨ - لا يجوز مقاطعة أى عضو فى اثناء كلامه إلا إذا كان الغرض من ذلك لفت نظره إلى مراعاة أحكام اللائحة ولا يستعمل هذا الحق غير الرئيس .(٣٣نواب).

ما يجب تركه اثناء الكلام

٢٩ - لا يجوز إسناد سوء النية أو الخوض فى الشخصيات أو المظاهرة بشىء يخل النظام . (٣٣ نواب) .

ما يفعله الرئيس حين خروج المتكلم عن الموضوع

٣٠ - إذا خرج المتكلم عن الموضوع كان للرئيس وحده أن يلفت نظره إلى ذلك . فاذا لفت الرئيس المتكلم إلى عدم الخروج عن الموضوع أثناء كلامه مرتين ثم استمر على ما أوجب لفته فللرئيس أن يستشير المجلس فيما إذا كان يسمح له بالاستمرار فى الكلام ويصدر القرار فى ذلك بدون مناقشة و يؤخذ الرأى عنه بالقيام والجلوس (٣٦ نواب) .

ما يفعله الرئيس مع من يخل بالنظام

٣١ - إذا أخل أحد الاعضاء بنظام الجلسة ناداه الرئيس باسمه ونبهه إلى ذلك فاذا اعترض يأخذ الرئيس رأى المجلس فاذا أقر التنبيه أثبت فى محضر الجلسة(٣٦نواب)

ما يفعله الرئيس إذا اختل نظام الجلسة

٣٢ - إذا اختل النظام ولم يتمكن الرئيس من إعادته أعلن عزمه على إيقاف الجلسة فإن لم يعد النظام يوقف الرئيس الجلسة مدة ساعة من الزمن وينصرف الاعضاء من القاعة وبعد انقضاء الساعة ينعقد المجلس من تلقاء نفسه ويمكن إعادة الجلسة قبل ذلك إذا رأى الرئيس أن السكون عاد إلى نصابه . (٤١و٤٤ نواب) .

حق العضو فى مرات الكلام

٣٣ - لا يجوز لأحد الأعضاء أن يتكلم مرتين فى موضوع واحد إلا إذا أجاز المجلس ذلك ويستثنى من هذا الحكم صاحب الاقتراح ومقرر اللجنة . (٣٥ نواب).

الموضوعات التى تفصل على موضوع المناقشة

٣٤ - يجوز دائماً طلب الاذن بالتكلم فى الأحوال الآتية :

(أولا) إبداء الدفع بعدم المناقشة . (ثانياً) طلب التأجيل . (ثالثاً) إقامة الدليل على أن موضوعاً آخر يجب الفصل فيه قبل الموضوع المطروح للبحث . (رابعاً) لفت النظر إلى مراعاة أحكام اللائحة . (خامساً) تصحيح واقعة مدعى بها . (سادساً) الرد على مسألة شخصية .

ولكل هذه الطلبات أولوية على الموضوع الأصلى يترتب عليها إيقاف المناقشة فى الموضوع حتى يتم الاقتراع عليها . (٢٩ نواب)

متى يقفل باب المناقشة

٣٥ - إذا لم يطلب أحد من الأعضاء الاذن بالتكلم يعلن الرئيس إقفال باب المناقشة وإذا طلب خمسة من الأعضاء إقفال باب المناقشة يأخذ الرئيس رأى المجلس فى ذلك ويجوز لكل عضو أن يتكلم لتأييد هذا الطلب أو للاعتراض عليه . (٥١ نواب) .

متى تعاد المناقشة فيما أخذ الرأى عليه

٣٦ - العودة للمناقشة فى موضوع أخذت الآراء عنه لا يكون إلا بقرار من

المجلس بناء على طلب كتابى يقدم للرئيس و ينظر فيه بالجلسة التى تلى تقديمه فان قدم أثناء جلسة نظر في آخر أعمالها . (٥٢ نواب) .

طريقة الفصل فيما يتراءى أنه ليس من اختصاص المجلس

٣٧ – إذا تراءى للرئيس أن مشروعاً أو رغبة ليس من اختصاص المجلس نبه على مقدمه بعدم التكلم فيه فان لم يقبل وجب على المجلس الفصل فى الاختصاص وعدمه ويكون البحث في ذلك سراً أو علناً فان كانت الجلسة سرية تعقد بعد الانتهاء من جدول الأعمال . (٣٤ نواب) .

أخذ الآراء

طريقة أخذ الآراء فى القوانين وغيرها

٣٨ – يكون الاقتراع على القوانين فى مجموعها بالنداء بالاسم و بصوت عال . وفيما عدا ذلك تعطى الآراء بالقيام والجلوس ما لم يطلب خمسة من الأعضاء أخذ الآراء بالنداء بالاسم . (٩٠ نواب) .

كيف يبدأ بالمناداة

٣٩ – يحصل النداء بالاسم حسب ترتيب الحروف الهجائية ويبدأ باسم العضو الذى يعين بطريق القرعة .

طريقة إزالة الشك فى نتيجة الآراء

٤٠ – إذا وجد شك فى نتيجه أخذ الآراء بالقيام والجلوس يعاد أخذها بصورة عكسية فاذا وجد الشك للمرة الثانية تؤخذ الآراء بالنداء بالاسم.(٩١ نواب).

إبداء الرأى واجب وذكر السبب فى حالة الامتناع

٤١ – يجب على كل عضو إبداء رأيه فى كل موضوع يعرض للاقتراع ولا يجوز الامتناع عن إعطاء الرأى إلا لأسباب يجب إبداؤها . (٩٣ نواب) .

علامة الموافقة والمخالفة

٤٢ – يعبر العضو عن رأيه بكلمة « نعم » أو « لا » . (٩٢ نواب) .

متى يكون الاقتراع سرياً

٤٣ – انتخاب الأشخاص يكون دائماً بالاقتراع السرى . (٩٨ نواب) .

من يحصى الاصوات

٤٤ – يتولى الرئيس والسكرتيرون إحصاء الأصوات وتقرير نتيجتها. (١٥ نواب).

الرئيس يعلن نتيجة الآراء

٤٥ – يعلن الرئيس نتيجة أخذ الآراء .

الأسئلة والاستجوابات

ما يتبع فى توجيه السؤال وفى عرضه

٤٦ – على العضو الذى يريد أن يوجه سؤالا إلى الوزراء أن يقدم نصه مكتوباً إلى الرئيس ويجب أن يكون النص مقصوراً على الوقائع التى يجهله مفهوماً وعلى الرئيس أن يأمر بنشره بالجريدة الرسمية وإدراجه بجدول أعمال اليوم الذى تحصل فيه الاجابة . (١٠١ ، ١٠٨ نواب) .

متى تكون الاجابة عن السؤل

٤٧ – يجيب الوزير عن السؤال فى الجلسة المعينة إلا إذا قررت الهيئة الاستعجال ووافقها الوزير . (١٠٣ نواب) .

حق السائل فى الاستيضاح

٤٨ – للعضو الذى وضع السؤال أن يستوضح الوزير بعد الاجابة مرة واحدة . (١٠٥ نواب) .

ما يتبع فى توجيه الاستجواب وفى عرضه ووقت المناقشة فيه

٤٩ – على العضو الذى يريد أن يستجوب واحداً أو أكثر من الوزراء أن يقدم إلى الرئيس بياناً مكتوباً بموضوع هذا الاستجواب فيأمر الرئيس بتلاوة هذا البيان فى الجلسة ويحدد المجلس موعد المناقشة فى موضوع الاستجواب بعد ثمانية

ايام على الأقل إلا إذا رأى المجلس الاستعجال ووافقه الوزير . (نواب ١٠٩)

أقصى مدة لمناقشة استجوابات الشؤون الداخلية

٥٠ – لايجوز تحديد موعد المناقشة فى الاستجوابات المتعلقة بالأمور الداخلية لمدة تتجاوز الشهر . (١١٠ نواب) .

ترتيب المناقشة فى الاستجواب ومن يصح اشتراكه فيها

٥١ – يبدأ المستجوب بشرح الموضوع ثم يجيب عضو الحكومة ويشترك الأعضاء فى المناقشة بشرط ألا يزيد عددهم على أربعة إلا إذا قررت الهيئة خلاف ذلك . (١١١ نواب) .

اللجان

لجان المجلس

٥٢ – عند افتتاح كل دور من أدوار الانعقاد العادية وبعد تشكيل المكتب النهائى ينتخب المجلس لجاناً دائمة للأمور الآتية :

(١) لجنة للأمور الداخلية .

(٢) « الشؤون الخارجية .

(٣) « المالية والتجارة والصناعة والجمارك .

(٤) « الحقانية .

(٥) « المعارف .

(٦) « لجنة للأشغال .

(٧) « الزراعة .

(٨) « المواصلات

(٩) « الحربية والبحرية والطيران والسودان .

(١٠) « الصحة

(١١) « للأوقاف والمعاهد الدينية .

(١٢) « لفحص الاقتراحات والعرائض . (٥٤ نواب)

عدد أعضاء كل لجنة

٥٣ – تكون كل لجنة من هذه اللجان من تسعة أعضاء .

طريقة انتخابها

٥٤ – ينتخب المجلس أعضاء هذه اللجان بطريق الاقتراع بالقائمة وتكفى فيها الأغلبية النسبية . (٥٥ نواب)

اللجان التى يشترك فيها العضو الواحد

٥٥ – لا يجوز انتخاب عضو لأكثر من ثلاث لجان فى وقت واحد . (٥٥ نواب) .

إجازة انتخاب لجان أخرى

٥٦ – يجوز للمجلس أن يعين لجانا أخرى لأغراض يعينها .

انتخاب رئيس اللجنة وسكرتيرها

٥٧ – تنتخب كل لجنة من بين أعضائها رئيسا وسكرتيرا ليقوم بأعمال سكرتيرية اللجنة بمعاونة أحد موظفى المجلس . وإذا غاب الرئيس أو السكرتير تنتخب اللجنة من يقوم مقامه بصفة موقتة . (٥٧ نواب) .

حق الوكيل فى رياسة اللجنة التى فيها

٥٨ – لوكيل المجلس حق رياسة اللجنة التى هو عضو فيها . (٥٧ نواب) .

خلو مركز الغائب عن جلساتها

٥٩ – اذا تغيب أحد أعضاء اللجان بدون عذر خمس جلسات متوالية أعلن الرئيس المجلس بخلو المركز لينتخب غيره حسب الطريقة التى سبق بيانها .

سرية جلسات اللجان ومتى يصح انعقادها

٦٠ – جلسات اللجان سرية ولا يصح انعقاد اللجنة إلا إذا حضر أكثر من نصف أعضائها . (٥٨ نواب) .

ما يتبع فى محاضر اللجان

٦١ – يحرر لكل جلسة من جلسات اللجان محضر تدون فيه أسماء الأعضاء

الحاضرين والغائبين وملخص المناقشات ونص القرارات ويوقع علية الرئيس والسكرتير (٥٩ نواب) .

الزمن الذى يقدم فيه تقرير اللجنة

٦٢ — على كل لجنة أن تقدم فى مدة لا تتجاوز شهرين تقرير للمجلس عن كل مشروع أو اقتراح يحال عليها وإلا كان لواضع المشروع أو الاقتراح أن يطلب من المجلس مباشرة إدراجه فى جدول أعماله . (٦١ نواب) .

ما يشتمل التقرير عليه

ويجب أن يشمل التقرير آراء الأكثرية والأقلية وأن ينص على اقتراح اللجنة وأن يبين أسبابه . (٦٢ نواب) .

مقرر اللجنة ووظيفته

٦٣ — تنتخب كل لجنة فى كل مشروع أو اقتراح عضواً مقرراً يبين نتيجة أعمالها للمجلس . (٦٠ نواب) .

ما يتبع فى مشروعات القوانين المالية

٦٤ — إذا وافقت اللجنة على مشروع قانون وكان يحتاج فى تنفيذه إلى اعتمادات مالية أحالته إلى اللجنه المالية لابداء رأيها بشأن ذلك وعلى اللجنة المالية أن تقدم تقريرها فى ظرف عشرة أيام .

طريقة تبلغ التقرير للمجلس

٦٥ — يقدم تقرير اللجنة إلى رئيس المجلس ليخبر به المجلس فى أول جلسة . (٦٢ نواب) .

وجوب اطلاع الأعضاء عليه قبل الجلسة بزمن

٦٦ — يطبع تقرير اللجنة ونص المشروع أو الاقتراح ونص التعديل ويوزع على أعضاء المجلس قبل الجلسة بأربع وعشرين ساعة على الأقل (٦٣ نواب) .

إرسال أوراق الموضوعات للجان

٦٧ — يبعث الرئيس إلى اللجان جميع الأوراق المتعلقة بالموضوعات المعروضة عليها . (٦٧ نواب) .

حق اللجان والأعضاء فى معرفة ما يختص بالمشروعات من أية مصلحة

٦٨ – للجان ولأى عضو من أعضاء المجلس أن يطلب بواسطة الرئيس من أية مصلحة من مصالح الحكومة معلومات أو ايضاحات تختص بالمشروعات المعروضة عليها . (٦٦ نواب) .

استدعاء الوزراء ومقدمى الاقتراحات فى اللجنة

٦٩ – للجان أن تطلب استدعاء الوزير ذى الشأن أو مقدم الاقتراح ولكل منهما الحق فى حضور جلساتها إذا طلب ذلك من اللجنة . وللوزير أن يستصحب معه أو ينيب عنه أحد كبار موظفى وزارته . (٦٥ نواب) .

حق الأعضاء فى الاطلاع على أوراق اللجان

٧٠ – لأعضاء المجلس أن يطلعوا على الأوراق المقدمة إلى اللجان بدون نقلها ولهم إذا شاءوا أن ينقلوا صورا من الأوراق التى يريدون الحصول عليها بحيث لا يترتب على ذلك فى الحالتين تعطيل أعمال اللجنة (٦٧ نواب) .

حق الأعضاء فى حضور جلساتها

٧١ – لكل عضو حق الحضور فى جلسات اللجان التى ليس هو من أعضائها لسماع مناقشاتها بشرط ألا يتدخل فى المناقشة ولا يبدى ملاحظة ما . (٦٨ نواب) .

حق الاعضاء فى إبداء الآراء للجان ليسوا منها

ولكل عضو بدا له رأى أو تعديل فى مشروع إو اقتراح محول على لجنة لم يكن من أعضائها أن يبعث به كتابة إلى رئيس تلك اللجنة لعرضه عليها . وله أن يحضر فى جلسة تعينها له اللجنة ليبين غرضه بدون أن يكون له رأى معدود .

مكان حفظ أوراق اللجان

٧٢ – تحفظ أوراق اللجان ومحاضرها بدفتر خانة المجلس متى تم النظر فى المشروعات الخاصة بها .

تقديم المشروعات

متى تعرض مشروعات الحكومة على المجلس

٧٣ – تعرض المشروعات التى ترد من الحكومة إلى المجلس فى أول جلسة ليقرر إحالتها على اللجان المختصة ويجوز للمجلس أن يقرر تلاوة المشروع قبل إحالته على اللجنة . (٧٠ نواب) .

طريقة اطلاع الاعضاء على المشروعات

٧٤ – تطبع المشروعات والمذكرات الايضاحية الخاصة بها وتوزع على الاعضاء (٧١ نواب) .

طريقة تقديم الأعضاء مشروعاتهم واقتراحاتهم

٧٥ – كل اقتراح برغبة أو بمشروع قانون حضرة أحد الاعضاء يقدم إلى الرئيس كتابة ليعرضه على المجلس فى أول جلسة ويحال على لجنة الاقتراحات . (٧٢ نواب) .

ما يتبع فى صوغ المشروع وشرحه

٧٦ – كل اقتراح بمشروع قانون لأحد الاعضاء يجب أن يكون موقعا عليه منه ومصوغا فى مواد ومرفقا بمذكرة إيضاحية . (٧٣ نواب) .

أصحاب الحق فى تقديمه

ولا يجوز أن يوقع أكثر من عشرة أعضاء على اقتراح بمشروع قانون(٧٤ نواب)

وظيفة لجنة الاقتراحات فى نظر المشروعات

٧٧ – يحال المشروع إلى لجنة الاقتراحات عقب تقديمه لابداء رأيها فى جواز نظر المجلس فيه وعلى اللجنة تقديم تقرير بهذا الرأى فى ظرف خمسة عشر يوما . (٧٥ نواب) .

متى يحال إلى اللجنة المختصة بموضوعه

٧٨ – يقرر المجلس بعد سماع تقرير اللجنة المشار إليها باستبعاد المشروع أو باحالته

إلى اللجنة المختصة وفي هذه الحالة يطبع المشروع مع المذكرة الايضاحية و يوزع على الأعضاء . (٧١ نواب) .

درجات المناقشة بالمجلس فى المشروع

٧٩ – يشرع المجلس عقب تقديم تقرير اللجنة فى مناقشة المشروع إجمالا من حيث المبدأ ومجمل الاقتراح فاذا قرر قبوله شرع ثانية فى مناقشة مواده تفصيلا حسب ترتيبها ثم يتلى مرة ثالثة فى جلسة أخرى لأخذ الآراء على مجموعه . (٨٠ نواب) .

ما يتبع فى المقترحات المقدمة قبل الجلسة لتعديل المشروع

٨٠ – التعديلات التى تقدم للرئيس قبل جلسة المناقشة تطبع وتوزع على الأعضاء (٨٢ نواب) .

ما يتبع فى مقترحات تعديل المشروع المقدمة أثناء المناقشة

٨١ – إذا أراد أحد الأعضاء أثناء المناقشة أن يقترح تعـديلا للنص الأصلى أو يقترح إدخال تعديل على تعديل اللجنة أو إضافة مواد جديدة أو تجزئة المواد أو التعديلات وجب عليه أن يقدم اقتراحه إلى الرئيس مكتوبًا لتلاوته فى الجلسة ثم يشرح صاحب الاقتراح أسبابه و إذا قرر المجلس إحالة هـذا الاقتراح على اللجنة أو طلب ذلك صاحب المشروع أو رئيس اللجنة أو مقررها تؤجل المناقشة فى المشروع حتى تنتهى اللجنة في الأجل الذى يعين لها . (٨٣،٨٤،٨٥،١١٦ نواب) .

طريقة أخذ الآراء فى المشروع المقترح تعديله

٨٢ – يبدأ بأخذ الآراء على الاقتراح بالتعديل أو الاضافة أو التجزئة فان لم يقبل تؤخذ الآراء على النص الأصلى . (٩٥ نواب) .

لصاحب الاقتراح أن يحضر جلسة اللجنة

٨٣ – لصاحب الاقتراح الحق فى حضور جلسات اللجنة وقت نظره إذا طلب ذلك بشرط أن ينسحب وقت الاقتراع على قبوله . (٦٨ نواب)

حق المقترح فى استرداد مشروعه إلا إذا خالفه عضو

٨٤ – لكل عضو قدم مشروعا أو رغبة ان يسترده حتى ولو أثناء المناقشة فيه

إلا إذا طلب واحد أو أكثر من الأعضاء استمرار النظر فى هذا المشروع . (٧٦ نواب)

متى يعاد النظر فيما رفض

وكل رغبة رفضها المجلس لا يعاد عرضها قبل مضى ثلاثة أشهر . (٧٧ نواب)

حق المقترح وغيره فى استعجال النظر

٨٥ — يجوز لمن يقدم اقتراحا أو مشروع قانون ولغيره من الأعضاء أن يطلب الاستعجال فى نظره مع بيان الأسباب التى تبرر هذا الطلب . (١١٤ نواب) .

ما يتبع حين إقرار الاستعجال

٨٦ — ينظر المجلس فى طلب الاستعجال فاذا أقره كلف اللجنة المختصة بنظر المشروع المستعجل قبل أى مشروع آخر وله أن يشكل لجنة خاصة لفحصه (١١٤ نواب)

نص قرار المجلس فى القبول والرفض

٨٧ — يعلن الرئيس قرار المجلس بالصيغة الآتية : « المجلس يقرر » أو « المجلس يرفض » .

العرائض

ما يتبع فى تسجيل العرائض

٨٨— تقيد العرائض المقدمة للمجلس فى جدول عام بأرقام متسلسلة حسب تواريخ ورودها مع بيان اسم وسكن مقدم العريضة وملخص موضوعها . (١١٧ نواب) .

ما يتبع فى إحالتها بعد تسجيلها

٨٩ — يحيل الرئيس العرائض بعد قيدها فى الجدول إلى لجنة العرائض . وما كان منها متعلقاً بمشروع أو اقتراح محال على لجنة يرسل إلى تلك اللجنة مباشرة (١١٨ نواب) .

حق العضو فى الاطلاع على العرائض

٩٠ — لكل عضو الحق فى الاطلاع على أية عريضة بأن يطلب ذلك من رئيس لجنة العرائض . (١١٩ نواب) .

ماعمل اللجنة فى العرائض

٩١ — تفحص اللجنة العرائض وتعيدها إلى رئيس المجلس مبينة مايجب إرساله إلى أحد الوزراء أو مايجب تحويله إلى لجنة مختصة أو إلى أية جهة أخرى وما ينبغى رفضه . (١٢٠ نواب).

عرض رأى اللجنة على المجلس

٩٢ — يعرض الرئيس رأى اللجنة على المجلس للفصل فيه . (١٢١ نواب).

ما يجب على الوزراء بعد تحويل العرائض إليهم

٩٣ — يقدم الوزراء إلى المجلس الايضاحات الخاصة بما تتضمنه العرائض فى مدة لاتتجاوز شهراً واحداً إلا إذا قرر المجلس أجلا أقصر من ذلك . وتشير اللجان فى تقاريرها إلى العرائض المحالة عليها . (١٢٢ نواب).

الرد على مقدم العرائض

٩٤ — يرسل الرئيس إلى مقدم العريضة التى لم يرفضها المجلس بيانا بما تم فى أمرها. (١٢٤ نواب).

العرائض التى تهمل

٩٥ — لا يلتفت إلى العرائض الخالية من الامضاء ومن عنوان مقدمها . (١٢٥ نواب)

فى الانتخابات

صفة الانتخابات وطريقتها

٩٦ — تكون الانتخابات دائماً سرية وتحصل إما فردية أو بالقائمة . (٩٨ نواب)

كيفية اجراء الانتخابات

٩٧ — تجرى الانتخابات بالكيفية الآتية :

يكتب كل عضو اسم الشخص أو أسماء الأشخاص الذين ينتخبهم فى ورقة بيضاء بغير توقيع ويضعها عند نداء اسمه فى الصندوق المخصص لذلك .

ومتى تم وضع الأوراق يحصر السكرتير العضو الأصوات بمراقبة الرئيس والوكيلين. (٩٩ نواب).

متى تعاد الانتخابات الفردية

٩٨ — فى حالة الانتخابات الفردية إذا لم تسفر عملية الانتخاب عن أغلبية مطلقة لاحد الأعضاء يعاد الانتخاب بين العضوين الذين نالا أكثر الأصوات .

وإذا تساوى مع أحدهما أو كليهما واحد أو أكثر من الأعضاء الآخرين اشتركوا معهما فى المرة الثانية ويكتفي فى هذه المرة بالاغلبية النسبية . وإذا نال اثنان فأكثر من الأعضاء أصواتاً متساوية تكون الاولوية لمن تعينه القرعة . (١٠٠ نواب).

متى تعاد الانتخابات بالقائمة

٩٩ — فى حالة الانتخابات بالقائمة تتبع نفس الطريقة المبينة بالمادة السابقة .

الاجازات

التغيب بدون إخطار والتغيب بدون إجازة

١٠٠ — لايجوز لأحد الأعضاء أن يتغيب عن إحدى الجلسات بغير أن يخطر الرئيس بذلك ولا يجوز للعضو أن يتغيب أكثر من ثلاث جلسات متواليات بدون إجازة من الرئيس . (١٣٦ نواب).

مدى حق الرئيس فى منح الاجازة

١٠١ — يقدم طلب الاجازة للمجلس وللرئيس فى حالة الاستعجال أن يصرح بالاجازة لمدة لا تزيد على خمسة عشر يوماً .

متى يعتبر العضو متنازلا عن المكافأة للغياب

١٠٢ — إذا تغيب العضو بدون إجازة أو لم يحضر بعد مضى المدة المصرح له بها يعتبر متنازلا عن حقه في المكافأة مدة الغياب. (١٣١ نواب).

المحافظة على نظام المجلس

حق المجلس ورئيسه فى المحافظة على نظامه

١٠٣ — المحافظة على نظام المجلس من اختصاصه وحده ويقوم بها الرئيس باسم المجلس وهو الذى يصدر الاوامر إلى قوة الحراس التى تعين لخدمة المجلس. (١٣٤ نواب)

تحريم الدخول فى أمكنة الأعضاء على غير موظفيه

١٠٤ — لايسوغ لأحد الدخول لأى سبب كان فى الأمكنة المخصصة للاعضاء وقت اجتماع المجلس عدا موظفيه والمستخدمين المكلفين بتأدية خدمة فيه (١٣٥ نواب).

آداب النظارة أثناء انعقاد الجلسات

١٠٥ — يجب على من يرخص لهم بالدخول فى المكان المعد للجمهور أن يلازموا السكون التام مدة انعقاد الجلسات وأن يظلوا جالسين والا يبدوا علامات استحسان أو استهجان وأن يراعوا الملاحظات التى يبديها لهم المكلفون بحفظ النظام. (١٣٦ نواب).

جزاء النظارة المخالفين للآداب

١٠٦ — كل من يقع منه تشويش من هؤلاء الأشخاص يكلف بالخروج من قاعة الجلسة فان لم يمتثل فللرئيس أن يأمر باخراجه وتسليمه للجهة المختصة إذا اقتضى الحال. (١٣٧ نواب).

إعلانهم بذلك

١٠٧ — تطبع المادتان السابقتان وتلصقان على كل باب من أبواب المكان المخصص للجمهور. (١٣٨ نواب).

فى حركة النقود ولجنة الحسابات

إختصاص المراقبين فى الميزانية

١٠٧ – يحضر المراقبان ميزانية المجلس . (١٦ ، ١٤٥ نواب).

انتخاب لجنة الحسابات واختصاصها

١٠٩ – ينتخب المجلس فى أول كل دور من أدوار الانعقاد لجنة حسابات مكونة من ستة أعضاء برياسة رئيس المجلس أو أحد الوكيلين لفحص حسابات المجلس وتحديد ميزانيته . (١٤٥ ، ١٤٧ نواب)

عرض تقريرها على المجلس

١١٠ – يعرض تقرير اللجنة على المجلس بعد طبعه وتوزيعه على الاعضاء . (١٤٧ نواب).

اختصاص المراقبين فى إدارة المجلس

١١١ – يقوم المراقبان بمباشرة الشئون المتعلقة بمهمات المجلس واحتفالاته ومصاريفه ولهما حق الاشراف على جميع موظفى المجلس ومستخدميه .

اختصاصهما فى التوقيع على الأذونات مع الرئيس

١١٢ – يوقع على أذونات الصرف من رئيس المجلس وأحد المراقبين .

سكرتيرية المجلس

السكرتير العام ومساعده

١١٣ – يعين المجلس سكرتيراً عاماً وسكرتيراً عاماً مساعداً .

وظيفة السكرتير العام ومساعده فى الادارة

١١٤ – يقوم السكرتير العام والسكرتير العام المساعد تحت إشراف السكرتيرين المنتخبين بمباشرة تحرير المحاضر والمضابط والسجلات ومباشرة إنجاز المطبوعات وتصحيحها وإرسال تذاكر الدعوة وصور الاوراق ومراقبة المحفوظات والمكتبة .

وظيفته فى الجلسة

١١٥ - يحضر السكرتير العام أو السكرتير العام المساعد جميع جلسات المجلس العلنية ولا يحضر جلساته السرية إلا إذا قرر المجلس خلاف ذلك .

مراقبته للموظفين

١١٦ - على السكرتير العام والسكرتير العام المساعد مراقبة العمال الملحقين بأقلام السكرتيرية والمكتب .

اختصاص المكتب بالتعيين والعزل والترقية

١١٧ - تعيين وترقية وعزل موظفي السكرتيرية والمكتبة من اختصاص المكتب.

لائحة التعيين والترقية والعزل الخ .

١١٨ - يضع المكتب لائحة للادارة الداخلية لتقرير القواعد الواجب اتباعها فى تعيين الموظفين والخدمة وتحديد مرتباتهم وترقيتهم وتأديبهم وعزلهم وتقاعدهم وإقالتهم من الخدمة وفى نظام الصرف والجرد والادارة وفى وضع الدفاتر اللازمة وتقرير نظام المحاضر والمضابط ونحو ذلك وتعتمد هذه اللائحة بعد التصديق عليها من المجلس . (١٦٠ نواب) .

الصلة بين مجلس النواب ومجلس الشيوخ

لا ينظر المشروع المعروض على النواب ولما يصدروا قراراً فيه

١١٩ - إذا تقدم لكل من مجلس النواب والشيوخ اقتراح أو مشروع قانون عن موضوع واحد وكانت المناقشة فيه قد بدأت فى مجلس النواب فهذا الاقتراح أو المشروع لا يدرج فى جدول أعمال مجلس الشيوخ إلا بعد صدور قرار نهائى بشأنه من مجلس النواب . (١٣٩ نواب) .

ما يقرره المجلس من المشروعات يرسله للنواب

١٢٠ - كل اقتراح أو مشروع قانون يقرره مجلس الشيوخ يبعث به رئيسه إلى رئيس مجلس النواب وفى الوقت عينه يخطر بذلك الوزير المختص (١٤٠ نواب) .

ما يتبع فى المشروعات التى أقرها النواب

١٢١ – مشروعات القوانين أو الاقتراحات التى يقررها مجلس النواب ويبعث بها إلى رئيس مجلس الشيوخ يتبع فى نظرها أمام هذا المجلس نفس الاجراءات التى تتبع فى شأن مشروعات القوانين المقدمة من الحكومة .

وإذا كان مجلس النواب قد قرر نظرها بطريق الاستعجال وجب أن يؤخذ رأى مجلس الشيوخ فى أمر استعجالها . (١٤١ نواب) .

ما يتبع فى المشروعات التى أقرها النواب ثم الشيوخ

١٢٢ – إذا وافق مجلس الشيوخ بلا تعديل على مشروع قانون أو اقتراح سبق لمجلس النواب تقريره فرئيس مجلس الشيوخ يرفع هـذا المشروع أو الاقتراح إلى حضرة صاحب الجلالة الملك بواسطة الوزير المختص . (١٤٢ نواب) .

ما يتبع فى المشروعات التى خالف النواب الشيوخ فيها واتفقت لجنتاهما على نص واحد

١٢٣ – إذا أدخل مجلس النواب تعديلا على مشروع قانون أو اقتراح قرره مجلس الشيوخ فلهذا المجلس أن يقرر بناء على اقتراح أحد أعضائه تكليف اللجنة المختصة أو تأليف لجنة يختارها بالاجتماع مع لجنة من مجلس النواب للاتفاق على نصوص تقبلها اللجنتان فاذا اتفقت اللجنتان على نص تعاد المناقشة فى المجلس على النص الجديد . (١٤٣ نواب) .

متى يعاد النظر فى مشروع تعين فيه الخلاف بين النواب والشيوخ

١٢٤ – إذا رفض مجلس الشيوخ اقتراح ندب لجنة من قبله للاجتماع مع لجنة من قبل مجلس النواب أو لم تتفق اللجنتان أو أصر مجلس الشيوخ على قراره الأول أو رفض مجلس النواب المشروع أو الاقتراح الذى قرره مجلس الشيوخ فلا يجوز إعادة النظر فيه قبل مضى شهر على الأقل . (١٤٤ نواب) .

احكام عامة

اختصاص الرئيس فى الادارة

١٢٥ — لرئيس المجلس الادارة العامة لجميع الأعمال الادارية والكتابية بمساعدة أعضاء المكتب . (١٥٩ نواب) .

الوفد الممثل للمجلس

١٢٦ — ينتخب المجلس عند الحاجة من بين أعضائه وفدا يمثله .(١٥٠ نواب).

عدد أعضائه ورئيسه

١٢٧ — يحدد المجلس عدد أعضاء الوفد وتكون رياسته للرئيس أولا أو لأحد الوكيلين وهو الذى يتكلم باسم المجلس . (١٥٠ نواب) .

لمن تقدم استقالة العضو وقبولها

١٢٨ — لكل عضو من أعضاء المجلس أن يستقيل وتقدم الاستقالة إلى رئيس المجلس ومتى قرر المجلس قبولها يخطر العضو المستقيل ووزير الداخليـة بذلك (١٥٢ نواب) .

شارات الاعضاء

١٢٩ — تعمل شارات خاصة يحملها أعضاء المجلس فى الاحتفالات العامة وفى كل ظرف تدعو الحال فيه لاظهار صفتهم . (١٥٣ نواب) .

متى يجوز تعديل اللائحة

١٣٠ — لا يجوز البحث فى تعديل اللائحة الداخلية للمجلس إلا بناء على اقتراح كتابى موقع عليه من عشرة أعضاء على الأقل .

(٥)

أمر كريم

بوضع نظام لتوارث عرش المملكة المصرية

نحن ملك مصر

بما ان مصلحة البيت المالك ومصلحة البلاد تقضيان بوضع نظام لتوارث عرش المملكة المصرية

أمرنا بما آت :

مادة ١ — الملك وما يتعلق به من سلطات ومزايا وراثى فى أسرة جدنا الجليل محمد علي .

مادة ٢ — تنتقل ولاية الملك من صاحب العرش إلى أكبر أبنائه ثم إلى أكبر أبناء ذلك الابن الأكبر وهكذا طبقة بعد طبقة .

وإذا توفى أكبر الأبناء قبل أن ينتقل اليه الملك كانت الولاية إلى أكبر أبنائه ولو كان للمتوفى اخوة .

ويشترط فى كل الأحوال ان يولد الابناء من زوجة شرعية .

فولاية الملك من بعدنا لولدنا المحبوب الامير فاروق .

مادة ٣ — إذا لم يكن لمن له ولاية الملك عقب كانت الولاية الى أكبر اخوته فاذا لم يكن للمتوفى عقب ولا اخوة كذلك فالى أكبر أبناء اكبر اخوته فان لم يكن لأكبر اخوته ابن فالى اكبر أبناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة . فان لم يكن له أبناء اخوة كذلك فالى أكبر أبناء أبناء أكبر اخوته فان لم يكن لأكبر اخوته ابن ابن فالى اكبر أبناء أبناء اخوته الآخرين بحسب ترتيب سن الاخوة ، فان لم يوجد له على قيد الحياة أبناء أبناء اخوة كذلك كانت ولاية الملك إلى ذريتهم طبقة بعد طبقة على الترتيب وبالكيفية المعينين فى هذه المادة .

فان لم يكن لمن له ولاية الملك عقب ولا إخوة ولا ذرية إخوة كذلك كانت الولاية إلى أعمامه وذريتهم على الترتيب وبالكيفية المعينين فى هذه المادة طبقة بعد طبقة

فان لم يكن له أعمام ولا ذرية أعمام كذلك كانت ولاية الملك إلى أعمام أبيه وذريتهم ثم إلى أعمام جده وان علا وذريتهم ، كل ذلك على الترتيب وبالكيفية المبينين فى هذه المادة طبقة بعد طبقة

الاخوة والاعمام المشار اليهم فى الفقرات المتقدمة هم الاخوة والأعمام الاشقاء أو لأب ، والذرية هى العقب الذكر من أبناء الذكور مهما كانت طبقتهم ويشترط فى كل الأحوال أن يولد الأبناء من زوجة شرعية .

ويستثنى من أحكام هذه المادة الخديوى السابق عباس حلمى باشا فلا تثبت له ولاية الملك ، على أن هذا الاستثناء لا يتعداه إلى أبنائه وذريته فتجرى فى حقهم أحكام أمرنا هذا

مادة ٤ — كل من آلت اليه ولاية الملك بحسب أحكام القواعد المنصوص عليها فى امرنا هذا يعتبر أصلا ويكون توارث العرش مستمراً فى فرعه ثم فى اخوته وذريتهم ثم فى عمومته وذريتهم بحسب تلك القواعد عينها .

مادة ٥ — لا حق للنساء أيا كانت طبقتهن فى ولاية الملك كما لا حق لغير العصابات فيها .

مادة ٦ — يشترط فيمن يتولى الملك أن يكون عاقلا مسلماً من أبوين مسلمين .

ماده ٧ — إذا تزوج أمير بغير اذن الملك أو اذن من كان له الحق فى تولى سلطته يحرم هو وذريته من حقوقهم فى العرش وتنتقل ولاية الملك إلى من يليهم فى الترتيب .

كذلك يحرم من العرش من صدر فى حقه حكم باخراجه من الاسرة المالكة لعدم الجدارة طبقا للأوضاع والشروط التى تعين فى نظام تلك الأسرة وتنتقل ولاية الملك إلى من يليه . وهذا مع عدم الاخلال بحقوق ذريته فى العرش

ويصدر الحرمان فى الحالتين بعد موافقة البرلمان من الملك أو ممن تولى سلطته .

ويجوز للملك أو لمن تولى سلطته اقالة المحروم أو اقالة ذريته كلها أو بعضها من هذا الحرمان ومما ترتب عليه من الآثار ، والاقالة من الحرمان ومن آثاره هي أن يعاد إلى المحروم ما يجوز أن يؤول اليه في المستقبل من الحقوق في وراثة العرش بعد وفاة الملك الجالس عليه .

ويشترط في هذه الاقالة موافقة البرلمان .

مادة ٨- يبلغ الملك سن الرشد إذا اكتمل له من العمر ثماني عشرة سنة هلالية.

مادة ٩ – يكون للملك القاصر هيئة وصاية للعرش تتولى سلطة الملك حتى يبلغ سن الرشد .

مادة ١٠ – تؤلف هيئة وصاية العرش من ثلاثة يختارهم الملك لولي العهد القاصر بوثيقة تحرر من اصلين يودع أحدهما بديوان الملك والآخر برئاسة مجلس الوزراء وتحفظ الوثيقة في ظرف مختوم ولا يفتح الظرف وتعلن الوثيقة إلا بعد وفاته وأمام البرلمان .

ويجب فيمن يعين في هيئة الوصاية أن يكون مصرياً مسلماً وأن يختار من الطبقات الآتي ذكرها :

أمراء الاسرة المالكة وأصهارهم الاقربون ،

رؤساء مجلس الوزراء الحالي والسابقون ،

رؤساء مجلس النواب الحالي والسابقون ،

الوزراء أو من تولوا مناصب الوزارة ،

رئيس وأعضاء مجلس الأعيان وكذا رؤساؤه السابقون وهذا إذا نص الدستور على انشاء مجلس أعيان(١).

على أن هذا الاختيار لا ينفذ إلا إذا وافق عليه البرلمان

مادة ١١ – إذا لم يتوفر التعيين المنصوص عليه في المادة السابقة فيعين البرلمان هيئة وصاية للعرش.

---

(١) المقصود بذلك الآن هو مجلس الشيوخ .

مادة ١٢ - إذا تعذر الحكم على من له ولاية الملك بسبب مرض عقلى فعلى مجلس الوزراء بعد التثبت من ذلك أن يدعو البرلمان فى الحال الى الاجتماع فاذا ثبت قيام ذلك المرض بطريقة قاطعة قرر البرلمان انتهاء ولاية ملكه فتنتقل الى صاحب الحق فيها من بعده بحسب أحكام أمرنا هذا .

مادة ١٣ - على وزراء حكومتنا تنفيذ أمرنا هـذا ويعمل به بمجرد نشره في الجريدة الرسمية

صدر فى سراى عابدين فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢)

رقم ٢٥ لسنة ١٩٢٢

فؤاد

تبليغ

أمر كريم بنظام توارث عرش المملكة المصرية

عزيزى عبد الخالق ثروت باشا

بما ان مصلحة البيت المالك ومصلحة البلاد تقضيان بوضع نظام لتوارث عرش المملكة المصرية فقد اصدرنا أمرنا بالأحكام التى يؤول الملك بمقتضاها لتكون قاعدة مرعية وسنة متبعة وجعلنا هذا الأمر من أصلين حفظ أحدهما بديواننا ونرسل الآخر لدولتكم ليحفظ برئاسة مجلس الوزراء

وأنا نسأل المولى عز وجل أن يعيننا على تحقيق آمالنا العظيمة فى مستقبل البلاد

صدر بسراى عابدين فى ١٥ شعبان سنة ١٣٤٠ (١٣ ابريل سنة ١٩٢٢)

رقم ٢٦ لسنة ١٩٢٢

فؤاد

القسم الثاني

مجموعة أسئلة وجهت فى السنين الماضية

---

١ – صف الدول الآتية من جميع النواحى الدستورية :–
مصر – بلجيكا – فرنسا – المانيا – النمسا – تشيكوسلوفاكيا – انجلترا .

٢ – ماهى الأغلبية التى يشترطها الدستور المصرى (دستور سنة ١٩٣٠ الملغى) لاسقاط وزارة وما هى الأسباب المسوغة للقاعدة الموضوعة لهذا الشأن .

٣ – هل يمنح الدستور المصرى السلطة التنفيذية حق التشريع فى فترة ما بين أدوار انعقاد البرلمان واذا كان لهذا الحق شروط أو قيود فما هى . وهل تتفق قواعد الدستور المصرى فى هذا الشأن مع قواعد بعض الدساتير الأجنبية .

٤ – قارن بين النظام النيابى ونصف المباشر وفاضل بينهما .

٥ – تكلم فى الاسباب المبررة لاستعمال حق الحل .

٦ – ناقش آراء بعض رؤساء جمهورية فرنسا عن نظام بلادهم الدستورى .

٧ – قارن بين الانتخاب المباشر والانتخاب بدرجتين وفاضل بينهما .

٨ – ما هى القواعد الدستورية التى لاتتلاءم مع جواز حل أحد مجلسى البرلمان أو كليهما بحيث يكون وجود هذه القواعد معطلا للمزايا التي ترجى من الحل .

٩ – قارن بين النظام البرلمانى المتوازن وغير المتوازن وفاضل بينهما .

١٠ – تكلم بايجاز عن أنواع الحل فى مصر وفى مختلف الدول .

١١ – تكلم بايجاز عن أنواع الفيتو Veto مع التمثيل .

١٢ – قارن بين خطاب العرش ورسالة الرئيس وعلاقتهما بمركز الوزارة .

١٣ – كيف يقارن دستور معين بغيره من الدساتير بحيث يمكن وضع هذا الدستور المعين فى المكان اللائق به بين الدساتير .

١٤ – اشرح طرق اختيار الرئيس الأعلى للسلطة التنفيذية فى مختلف الجمهوريات .

١٥ - اشرح القاعدة الدستورية التي تضمنتها المادة ٤٨ من الدستور المصرى ونصها : (الملك يتولى سلطته بواسطة وزرائه) واذكر أثر هذه القاعدة على سلطة الوزراء ومسؤولياتهم .

١٦ - ماهى حكمة النص بالدستور المصرى على أنه لا يجوز أثناء دور انعقاد البرلمان اتخاذ اجراءات جنائية نحو أى عضو ولا القبض عليه الا باذن المجلس التابع هو له وذلك فيما عدا حالة التلبس بالجناية .

ب - وهل لاى المجلسين اذا رأى أن لا وجه لاتخاذ شيء من الاجراءات أن يستند الى أن التهمة الموجهة قبل العضو ذى الشأن غير صحيحة أو غير ثابتة وأنها لا عقاب عليها . واذا استند فعلا إلى شيء من ذلك فهل يكون قراره مانعاً فى المستقبل اذا مازالت حصانة العضو بانتهاء دور الانعقاد أو بزوال العضوية من أن تتخذ النيابة اجراءاتها.

١٨ - مامقياس التفرقة بين فصائل الدول المختلفة .

١٩ - ما مميزات النظام الرئيسى غير البرلمانى Présidentiel non-parlementaire

٢٠ - « « المزدوج « « Dualiste non parlementaire

٢١ - « « البرلمانى

٢٢ - « نظام حكومة الجمعية النيابية Gouvernement d'assemblée

٢٣ - ما هى العوامل التى تؤدى الى الاحتفاظ بالدساتير .

٢٤ - « « « « « انهيار الدساتير .

٢٥ - ماحكمة جواز تأجيل انعقاد البرلمان وشروط تأجيله .

٢٦ - الى أى حد تتوفر الديموقراطية فى نظام غير برلمانى .

٢٧ - قارن نظام المانيا الاتحادى ونظام الدويلات الالمانية مع إيضاح مقياس بين النظامين والاسباب التاريخية التى أدت إلى هذه التفرقة.

٢٨ - مامعنى التوازن فى النظم الدستورية — كيف يختل هذا التوازن ، وما هى الآثار التى قد تترتب على ذلك .

٢٩ - متى تتفق الجمهورية مع النظام البرلمانى - وبعبارة أخري ما هى الشروط التى يحسن توفرها فيما اذا أريد الجمع بين الجمهورية والنظام البرلمانى .

٣٠ - ما هى الاعمال التى تـكون عادة من اختصاص السلطة التشريعية فى دولة ذات نظام غير برلمانى .

٣١ - L'Eternelle chimère des hommes est de chercher à mettre dans les constitutions la perfection qu'ils n'ont pas eux-mêmes

وضح مغزى هذه العبارة على ضوء الظروف التى قيلت فيها ومركز قائلها .

٣٢ - الى أى حد تعتبر هيئة الناخبين سلطة رابعة فى النظم الديموقراطية .

٣٣ - صف الدول الآتية من أهم النواحى الدستورية . سويسرا . المانيا . مصر

٣٤ - Le meilleur régime est celui qui est le mieux adapté aux circonstances et aux caractères nationaux

حلل هذه الجملة ووضح معناها بالأمثلة

٣٥ - تكلم بايجاز عن مزايا وعيوب النظام نصف المباشر

٣٦ - اذكر مميزات حكومة الجمعية النيابية Gouvernement d'assemblée مع التمثيـل .

٣٧ - وضح بايجاز العوامل التى تؤدى الى الاحتفاظ بالدساتير مع التمثيل .

٣٨ - تكلم بايجاز عن معنى الاصلاحات الآتية Session, législature scrutin uninominal

٣٩ - صف الدول الآتية من أهم النواحى الدستورية : إيطاليا - بروسيا - فرنسا.

٤٠ - قال الشارح Redslob في سياق مقارنته بين دستورى انجلترا وبلجيكا

Le Style varie, l'architecture varie, mais la géométrie constructive est la même.

ناقش هذه العبارة ووضح معناها .

٤١ ماحكم حق الاعتراض Veto فى الدستور المصرى .

٤٢ - أجب باللغة الفرنسية عن أحد السؤالين الاتيين :

"Là où est la responsabilité, là est le pouvoir." — Commentez cette idée en détail.

Le chef de l'Etat peut-il dissoudre une Chambre qui vient d'être élue ?

٤٣ - قارن بين الاصطلاحين : Sanction — Promulgation

٤٤ - مارأى مؤتمر مدريد البرلمانى فى الازمات الدستورية ومستقبل الديموقراطية.

٤٥ - لماذا استقالت وزارة Daladier فى فرنسا مع حيازتها لثقة مجلس البرلمان . وما هى الدروس الدستورية التي يمكن استخلاصها من هذا الحادث السياسى.

٤٦ - "Les articles constitutionnels ne disent pas grand' chose par eux-même. Il faut cannaître l'esprit qui les anime. Et cet ésprit ne se révèle que par la vie quotidienne,"

ناقش هذه العبارة تفصيلا

٤٧ - تكلم عن مقـدار تأثير « مرض المناهج الداخلية للبرلمان » فى الحيـاة الدستورية .

٤٨ - قارن بين النظام الرئيسى غير البرلمانى والنظام المزدوج غير البرلمـانى مع التمثيل .

٤٩ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية .

Effacement volontaire du Sénat — Interpellation

٥٠ - ماهي مظاهر التعاون وتبادل المراقبـة بين الحكومة والبرلمـان فى نظام برلمانى — عرف كل مظهر منها إجمالا .

٥١ - صف الدول الآتيـة من جميع النواحى التى تهم الباحث الدستورى : إيطاليا - اليابان .

٥٢ - عرف الديموقراطية وبين أركانها مع التمثيل .

٥٣ - اشرح رأى العلامة Larnaude في تكوين الهيئة التشريعية التى يوكل اليها مناقشة ووضع القوانين واقرارها .

٥٤ - تكلم بإيجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية :

Initiative Populaire.—Legislature - Scrutin de liste
Legislature.
Scrutin de liste

٥٥ - الى أى حد تستطيع المحاكم مراقبة القوانين . واذا دفع امام محكمة مصرية بأن قانوناً يخالف للدستور القائم هل تستطيع المحكمة الغاء هذا القانون .

٥٦ - تكلم عن حق اقتراح القوانين المالية واقرارها فى انجلترا .

ا - هل للحكومة اسوة برجال البرلمان حق اقتراح القوانين المالية بانجلترا

ب - ما هى سلطة مجلس اللوردات فيما يتعلق بهذه القوانين

٥٧ - اشرح بايجاز مختلف التطورات الدستورية العالمية بعد الحرب من جميع النواحى التى تهم الباحث الدستورى .

٥٨ - تكلم عن مقدار تأثير مرض « الحزبية » فى الحياة الدستورية .

٥٩ - قارن بين القانون والمرسوم بقانون من جميع النواحى التى تهم الباحث الدستورى .

٦٠ - "Le point capital des institutions d'un pays, c'est moins l'étiquette républicaine ou monarchique que le mode d'équilibre des forces politiques dans la balance de l'action gouvernementale."

ناقش هذه العبارة تفصيلا .

٦١ - تكلم عن حق الحل كأداة لحفظ التوازن بين مختلف الهيئات العامة .

٦٢ - هل لمجلس الشيوخ فى مصر وفى فرنسا حق اسقاط الوزارة .

٦٣ - تكلم بايجاز عن معنى الاصطلاحات الآتية :

Dissolution Présidentielle.
Veto suspensif.
Referendum.

٦٤ - اشرح الانواع المختلفة للمسئولية الوزارية .

٦٥ - ما الفرق بين اصدار القوانين Promulgation ونشرها Publication وهل لرئيس الدولة فى مصر ان يتوقف عن اصدار قانون اقره البرلمان

٦٦ - قارن بين الانتخاب المباشر والانتخاب غير المباشر و بأيهما أخذت مصر من سنة ١٩٢٣ للآن .

٦٧ - من له اقتراح القوانين فى مصر وهل يختلف نظر هذه الاقتراحات أمام البرلمان باختلاف مصادرها .

٦٨ - تكلم بايجاز عن ثلاثة فقط من الاصطلاحات الآتية :—

الدستور الجامد	Constitution rigide
حق التحقيق البرلمانى	Enquête parlementaire
عزل النائب بمعرضة الناخبين	Recall ou révocation
الاقتراع العام	Suffrage universel
حق التصديق	Droit de sanction

٦٩ - قارن بين الحصانة البرلمانية Inviolabilité و بين عدم مسئولية عضو البرلمان Irresponsabilité.

٧٠ - صف الدول الآتية من جميع النواحى الدستورية : سويسرا - انجلترا - فرنسا .

٧١ - تكلم عن حق الحل (Dissolution) ومشروعيته والاسباب التى تبرر استعماله . هل يمكن فى مصر وبلجيكا والولايات المتحدة حل المجلسين معاً أم ان هناك قيوداً لاستعمال حق الحل تختلف باختلاف تلك الدول وما هى هذه القيود وأسبابها .

٧٢ - تكلم بأيجاز عن ثلاثة فقط من الاصطلاحات الآتية

سلطة مؤسسة	Pouvoir constituant
حصانة برلمانية	Immunité parlementaire
حق الاعتراض الشعبى	Veto populaire
دور غير عادى	Session Extraordinaire
حق وضع اللوائح	Règlement

٧٣ - قارن بين حق التصـديق من جهـة Sanction والاعتراض التوقيفى veto suspensif من جهة أخرى وقيمتهما من الوجهة العملية مع إيضـاح مقدار الاخذ بهما فى الدستو ر المصرى

٧٤ - قارن بين مركز الوزراء فى النظام الرئيسي régime présidentiel والنظام البرلمانى . .

٧٥ - قارن بين الانتخاب الفردى والانتخاب بالقائمـة و بايهما تأخـذ مصر لانتخاب أعضاء البرلمان .

فهـــرس

صفحة


Bibliotheca Alexandrina
0245893